Materialien zur rechtswissenschaftlichen Medien- und Informationsforschung

83

Friedrich Schmitt

Die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Materialien zur rechtswissenschaftlichen
Medien- und Informationsforschung

Herausgegeben von
Prof. Dr. Martin Eifert
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

Band 83

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Friedrich Schmitt

Die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Open-Access-Veröffentlichung dieses Titels wurde durch die Dachinitiative „Hochschule.digital Niedersachsen“ des Landes Niedersachsen ermöglicht.

Dekanin:	Prof. Dr. Katharina von Koppenfels-Spies
Erstgutachter:	Prof. Dr. Friedrich Schoch
Zweitgutachter:	Prof. Dr. Johannes Masing
Tag der mündlichen Prüfung:	15. November 2022
Dissertationsort:	Freiburg im Breisgau
Erscheinungsjahr:	2023

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Freiburg, Univ., Diss., 2022

1. Auflage 2023

© Friedrich Schmitt

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1107-0
ISBN (ePDF): 978-3-7489-4227-6

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748942276

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vorwort

Die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist seit geraumer Zeit Gegenstand gesellschaftspolitischer Debatten. Ziel der vorliegenden Arbeit ist, dieses Thema rechtswissenschaftlich zu erschließen. Die Arbeit wurde im Wintersemester 2022/2023 von der Juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Gesetzgebung und Literatur befinden sich auf dem Stand Februar 2023; der voraussichtlich am 1. Juli 2023 in Kraft tretende Dritte Medienänderungsstaatsvertrag konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Friedrich Schoch, für die stets zugewandte Betreuung meiner Promotion und die ebenso schöne wie lehrreiche Zeit als Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl. Herrn Richter am BVerfG a. D. Professor Dr. Dr. h. c. Johannes Masing danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Für die wertvollen Anregungen aus der Praxis gebührt Herrn Dr. Hermann Eicher Dank. Stellvertretend für die Herausgeber danke ich Herrn Professor Dr. Jens-Peter Schneider für die freundliche Aufnahme dieser Arbeit in die von ihm mitverantwortete Schriftenreihe.

Für die jahrelange Förderung während des Studiums und anschließend der Promotion danke ich der Studienstiftung des deutschen Volkes, die meinen Werdegang mit Vertrauen begleitet hat. Dem Niedersachsen-Konsortium danke ich für die großzügige Finanzierung der Drucklegung.

Ohne persönlichen Rückhalt wäre diese Arbeit schließlich nie entstanden. Zwar kann ich meinem Dank dafür mit wenigen Worten kaum Ausdruck verleihen, besonders erwähnen möchte ich aber: Jakob Bach, Alexander Beyer, Anne Homeier, Malte Stedtnitz und Malte Zopfs. Nichts anderes gilt für meine Familie, meine Eltern Barbara und Paul, meine Schwester Susanna, und meine beiden Tanten Angela und Susanna.

Für so Vieles, im Grunde genommen für alles danke ich Theresa. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Frankfurt am Main, im Februar 2023 — Friedrich Schmitt

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 23

Einführung 33

§ 1 Hintergrund: Transparenz im gesellschaftspolitischen Kontext 33

A. Konjunktur der Transparenz-Gesetzgebung 33

B. Ambivalenz der Transparenz 36

C. Transparenzdebatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk 36

§ 2 Ausgangspunkt: Transparenz als Aspekt der Akzeptanz, Kontrolle und Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 41

A. Instrumentelles Verständnis der Transparenz 41

B. Voraussetzungen und Grenzen des Mittels Transparenz 43

C. Potenziale der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 44

I. Gesellschaftliche Perspektive 45

II. Senderperspektive 46

III. Perspektive der Untersuchung 47

§ 3 Forschungsinteresse: Transparenz als (Rechts-)Begriff 51

A. Begriff der Transparenz 52

I. Transparenz als Vorgang des Abbaus von Informationsasymmetrien 53

1. Prämisse: Existenz einer Informationsasymmetrie 53

2. Transparenz als (Kommunikations-)Vorgang 54

3. Berücksichtigung der Adressatenperspektive 55

II. Abgrenzung und Gegenbegriff 56

III. Ergebnis: Spezifisches Forschungsinteresse der Untersuchung 56

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

B. Facetten der Transparenz 57
I. Faktische Relationen 57
1. Mögliche Wirkrichtungen der Transparenz 58
2. Ergebnistransparenz und Verfahrenstransparenz 58
3. Zeitliche Dimension der Transparenz 59
4. Qualitative Dimension der Transparenz 59
5. Gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Kontext 60
II. Rechtliche Relativierungen 60
C. Grenzen des Forschungsinteresses 62
D. Gang der Untersuchung 63

Teil 1: Objektiv-rechtliche Transparenz der Rundfunkanstalten 65

§ 4 Fokus: Gremien, Programmgestaltung und Finanzen sowie Geschäftsführung 65
A. Transparenz der Gremien 66
B. Transparenz der Programmgestaltung 67
C. Finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung 68

§ 5 Transparenz der Rundfunkgremien 71
A. Binnenstruktur öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 71
I. Rundfunkrat als kollegiales Hauptorgan 72
II. Verwaltungsrat als internes Geschäftsführungsaufsichtsorgan 76
III. Intendant als monokratisches Exekutivorgan 78
IV. Terminologie: „Aufsicht", „Kontrolle" und „Überwachung" 80
B. Verfassungsrechtliche Determinanten 82
I. Interne Transparenz im Kontext der binnenpluralistischen Rundfunkaufsicht 82
1. Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem 83
2. Gremien als Sachwalter der Allgemeinheit und Garanten medialer Vielfaltsicherung 85

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Effektiver und unabhängiger Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags 87
4. Information als Funktionsbedingung effektiver und unabhängiger Gremienaufsicht 88
a) Parallele zum parlamentarischen Informationsrecht 89
b) Fremdinformation und Selbstinformation 90
c) Grenzen der gremienspezifischen Informationsrechte 91
II. Mindestmaß externer Gremientransparenz 92
1. Grundrechtliche Fundierung mit demokratietheoretischen Elementen 93
a) Staats- und Gruppenferne des Rundfunks 93
b) „Art der Aufgabe" der Gremien 95
c) Aktivierung der Öffentlichkeit als Ergänzung zur internen Rundfunkaufsicht 96
2. Kompetenzgerechter Maßstab externer Gremientransparenz 97
3. Verfassungsrechtliches „Mindestmaß" und seine Grenzen 100
III. Fazit: Interdependenz zwischen interner und externer Transparenz 101

C. Interne Transparenz: Fremd- und Selbstinformationsrechte der Gremien 102
I. Informationsrechte des Rundfunkrats 103
1. Auskunfts- und Einsichtsrecht 103
2. Zitier- und Fragerecht 104
3. Externer Sachverstand 107
II. Informationsrechte des Verwaltungsrats 108
1. Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrecht 108
2. Zitier- und Fragerecht 109
3. Externer Sachverstand 110
III. Informationsrechte als wehrfähige Organrechte 111
IV. Fazit: Entwicklungsrückstand des Rundfunkrechts 113

D. Externe Gremientransparenz 115
I. Rundfunkrat 115
1. Zusammensetzung 115

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Sitzungen 116
a) Tagesordnungen 116
b) Sitzungsöffentlichkeit 117
i. Regel-Ausnahme-Verhältnis 118
ii. Sitzungsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit 119
iii. Echtzeitübertragungen im Internet 120
c) Beratungsgrundlagen 122
d) Sitzungsdokumentation 123
3. Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder 126
4. Ausschüsse 126
II. Verwaltungsrat 129
1. Zusammensetzung 129
2. Sitzungen 129
3. Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder 131
4. Ausschüsse 131
III. Gerichtliche Durchsetzbarkeit objektiver Transparenzpflichten 132
1. Objektive Transparenzpflichten als wehrfähige Organrechte 133
2. Objektive Transparenzpflichten als subjektiv-öffentliche Rechte 135
IV. Fazit: Gesetzliches „Mindest-Mindestmaß" externer Gremientransparenz 137

E. Spielräume für autonome Initiativen 139
I. Selbstverwaltungsrecht öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 139
II. Reichweite des parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalts 142
1. Parlamentsgesetzlicher Ausgestaltungsvorbehalt, oder: „positive Ordnung" 143
2. Externe Gremientransparenz als Gegenstand der positiven Ordnung 145
3. Ergebnis: Parlamentsgesetzlicher Ausgestaltungsvorbehalt für Grundsatzentscheidungen zum Umfang externer Transparenz 148

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

III. Verbleibende Spielräume für untergesetzliche Transparenzpflichten 149

F. Informelle Strukturen („Freundeskreise") 151
I. Ursachen für die Bildung der Freundeskreise 151
II. Funktion und Bedeutung der Freundeskreise 152
III. Freundeskreise als blinder Fleck 154

G. Bewertung: Mindestmaß externer Transparenz anstelle gesellschaftlicher Teilhabe 156

§ 6 Transparenz der Programmgestaltung 159

A. Verfassungsrechtliche Determinanten 159
I. Verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung 160
1. Informantenschutz 161
2. Redaktionsgeheimnis 163
3. Schranken der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr 165
a) Anforderungen an die Beschränkung von Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis 166
b) (Un-)Zulässigkeit externer Transparenzpflichten 167
c) Ergebnis: Grenzen für die externe Transparenz der Programmgestaltung 168
II. Relativierung: Analogie zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" 168
1. Die Figur des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung 169
2. Impulse für die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung 172
a) Redaktionsgeheimnis 173
b) Informantenschutz 176
III. Fazit: Wenig Raum für den Erlass externer Transparenzpflichten 178

B. Transparenz der internen Programmaufsicht 179
I. Keine Programmgestaltungskompetenz des Rundfunkrats 179

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

II. Programmbezogene Kompetenzen des Rundfunkrats 181
1. Programmberatung 182
2. Festlegung der Programmrichtlinien 182
3. Programmüberwachung und -kontrolle 183
4. Behandlung der Programmbeschwerden 186
III. Transparenz des Rundfunkrats im Bereich programmbezogener Kompetenzausübung 188

C. Verfahrenstransparenz des Drei-Stufen-Tests zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags 189
I. Struktur des Drei-Stufen-Tests 190
II. Beihilferechtlicher Hintergrund 192
III. Unionsrechtliche Transparenz-Vorgaben für die Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags 195
IV. Unabhängige Sachverhaltsaufklärung 197
1. Stellungnahmen Dritter, § 32 Abs. 5 S. 1, 2 MStV 198
2. Obligatorisches Gutachten zu marktrelevanten Auswirkungen, § 32 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 MStV 199
3. Fakultative Gutachten 199
4. Sonstige Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung 200
V. Verfahrenstransparenz 200
1. Stellungnahmen Dritter, § 32 Abs. 5 S. 1, 2 MStV 201
2. Obligatorisches und fakultative Gutachten, § 32 Abs. 6 S. 4 MStV 202
3. Verfahrensabschluss: Prüfungsergebnis und Angebotsbeschreibung 204
4. Transparenz der Rundfunkratssitzungen bei der Wahrnehmung der Aufgaben gem. § 32 MStV 205
VI. Fazit: Ungenutzte Potenziale 206

D. Programmbezogene Veröffentlichungs- und Berichtspflichten 209
I. Prozedurale Auftragskonkretisierung gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV 210
1. Anwendungsbereich 210
2. Verfahrensstruktur und -konzept 211

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Inhaltliche Anforderungen an den Bericht gem. § 31 Abs. 2 MStV 212
II. Aufgabenplanung der DW 213
III. Produzentenbericht gem. § 31 Abs. 3 MStV 215
IV. Programmbeschwerden 216
V. Kooperationen 217

E. Bewertung: Transparenz der Programmgestaltung zwischen interner Programmkontrolle, prozeduralen Verfahrenskonzepten und rechtspolitischen Perspektiven 218

§ 7 Finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung 221

A. Unionsrechtliche Einwirkungen 223
I. Beihilferechtliche Transparenzpflichten 223
1. Getrennte Buchführung – Umsetzung der Transparenzrichtlinie 225
a) Anwendbarkeit der Transparenzrichtlinie 226
b) Anforderungen an die Buchführung der Rundfunkanstalten 227
c) Ergebnis: Transparenz allein gegenüber der Europäischen Kommission 228
2. Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle 229
3. Sportübertragungsrechte und sonstige ausschließliche „Premiumrechte“ 230
II. Vergaberechtliches Transparenzgebot 231
1. Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts 232
2. Staatliche Finanzierung der Rundfunkanstalten 232
3. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als öffentliche Auftraggeber 233
4. Konsequenz: Geltung des vergaberechtlichen Transparenzgebots 234
III. Fazit: Transparenz im Zeichen des europäischen Binnenmarktes 236

B. Verfassungsrechtliche Determinanten 237
I. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeitsanforderungen an Vorzugslasten 238

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

II. Rundfunkverfassungsrecht: Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung 241
1. Ausgangspunkt: Rundfunkfinanzierung als strukturelles Dilemma 242
2. Lösung: Grundrechtsschutz durch Verfahren 244
3. Fazit: Transparenz als Mittel zur Disziplinierung staatlicher Machtentfaltung 246
III. Handlungs-, Organisations- und Finanzierungsformunabhängigkeit binnenpluralistischer Aufsichts- und Informationsrechte 247
1. Modellkonsistenz: Umfassender Gremieneinfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags 250
2. Informationsrechte als Voraussetzung binnenpluralistischer Gremienaufsicht 252
3. Fazit: Keine Flucht ins Privatrecht 253
IV. Insbesondere: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Offenlegung von individuellen Vergütungen und Honoraren 255
1. Vorrang öffentlicher Informationsinteressen bei herausgehobenen Funktionsträgern der mittelbaren Staatsverwaltung 257
2. Geltung der verfassungsgerichtlichen Leitgedanken für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk 259
3. Unionsrechtliche und konventionsrechtliche Grenzen 260
V. Rundfunkverfassungsrechtliche Grenzen der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung 262
1. Grundsatz: Verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung 263
2. Zeitliche Dimension: Zulässigkeit retrospektiver Transparenz 263
3. Objektive Wirkungen der Programmautonomie 264
4. Konsequenzen der institutionellen Finanzierungsgarantie 265

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

C. Transparenz der Finanzbedarfsermittlung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – KEF 266
I. Vorlagepflichten der Rundfunkanstalten und Ermittlungsbefugnisse der KEF 269
II. Inter-Akteur-Transparenz 271
III. Externe Transparenz: Berichtspflicht der KEF 273
IV. Fazit: Wesentlicher Beitrag zur Transparenz der Sender mit Defiziten im Detail 275

D. Transparenz der internen Geschäftsführungsaufsicht – Rundfunkrat und Verwaltungsrat 276
I. Rundfunkrat 278
1. Kompetenzen im finanziellen und geschäftlichen Bereich 278
2. Interne Transparenz 282
3. Externe Transparenz 284
II. Verwaltungsrat 285
1. Kompetenzen im finanziellen und geschäftlichen Bereich 285
2. Interne Transparenz 289
3. Externe Transparenz 290
III. Fazit: Abbau interner Informationsasymmetrien unter Ausschluss der Öffentlichkeit 290

E. Transparenz der externen Finanzkontrolle – (Landes-)Rechnungshöfe 291
I. Rechnungshofprüfung der Rundfunkanstalten einschließlich ihrer kommerziellen Tätigkeiten 294
1. Informations-, Auskunfts- und Einsichtsrechte der Rechnungshöfe 297
2. Inter-Akteur-Transparenz 300
3. Externe Transparenz: Veröffentlichung des Prüfberichts 304
II. Rechnungshofprüfung der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sowie ihrer kommerziellen Tätigkeiten 306
III. Fazit: Transparenz der externen Finanzkontrolle als Korrelat autonomer Haushalts- und Wirtschaftsführung 309

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

F. Veröffentlichungs- und Berichtspflichten 310
I. Finanzielles und geschäftliches Gebaren 311
II. Bezüge, Honorare und Leistungen sowie Tarifstrukturen 313
1. Rundfunkrechtliche Veröffentlichungspflichten 314
a) Veröffentlichungspflichten der Rundfunkanstalten 314
b) Veröffentlichungspflichten der Tochter- und Beteiligungsunternehmen 316
2. Haushaltsrechtliche und sonstige landesrechtliche Veröffentlichungspflichten 317
III. Unternehmensbeteiligungen 319
G. Bewertung: Unionsrecht als Katalysator nationaler Entwicklungen 320

§ 8 Transparenz der Rundfunkanstalten in weiteren Bereichen 325
A. Satzungen, Geschäftsordnungen und Richtlinien 325
B. Personalauswahl 327
C. Rundfunkdatenschutzaufsicht 329

§ 9 Synthese 333
A. Die *normative* Steuerung des Abbaus von Informationsasymmetrien: Potenziale und Limitierungen 333
I. Transparenz im Kontext verfahrensrechtlichen Denkens 333
II. Gremientransparenz als „Schlüssel" zur Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 338
III. Grenzen normativer Steuerung 340
B. Die *institutionelle* Dimension: Professionalisierung der internen Rundfunkaufsicht 340
C. *Kulturelle* Faktoren: Selbstverständnis, Mentalität und Initiative als Vorbedingungen der Transparenz 343

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teil 2: Subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten 345

§ 10 Fokus: Informationsfreiheitsrecht 345

A. Funktionen der Informationsfreiheit 347

B. Informationsfreiheit als rechtspolitische Entscheidung 348

C. Gemeinsame Grundstruktur der Informationsfreiheitsgesetze 350

§ 11 Der individuelle Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht 353

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung 356

I. Herrschende Lehre: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk „zwischen Staat und Gesellschaft“ 358

1. „Staatsfreiheit“ der öffentlichen Meinungsbildung 358
2. „Staatsferne“ des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks 359
3. Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlicher Freiheit 360
4. Ergebnis: Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft“ 361

II. Unionsrechtliche Perspektive 362

III. Verfassungsrechtliche Einordnung 363

1. Rechtsprechung des BVerfG 364
   a) Ambivalenz: Rundfunk zwischen „staatlicher Aufgabe“ und „Staatsfreiheit“ 364
   b) Konsolidierung: Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung“ 367
2. „Staatsferne“ des Rundfunks 368
   a) „Staatsferne“ Wahrnehmung staatlicher Aufgaben im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung 369

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

b) Das Gebot der „Staatsferne“ als Modus der Aufgabenwahrnehmung 372
3. Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlicher Freiheit 374
a) Grundrechtsausübung als Rechtsverhältnis bei der Aufgabenwahrnehmung 375
b) Konfusion der „Konfusion“ 377
4. Die Veranstaltung von Rundfunk als öffentliche und (konkurrierende) Staatsaufgabe 378
a) „Öffentliche“ und „staatliche“ Aufgaben 378
b) Die Bestimmung der Staatsaufgaben als Frage des positiven Rechts 380
c) Konsequenzen der „modernen“ Grundrechtsdogmatik für die Lehre von den Staatsaufgaben 381
d) Die Veranstaltung von Rundfunk als informationelle und kulturelle Daseinsvorsorge 383
e) Ergebnis: Aufgabenverteilung in der verfassungsrechtlichen Medienordnung 386
IV. Verfassungstheoretische Perspektive: Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft 388
1. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als funktionale Differenzierung 389
2. Validität der Unterscheidung im demokratischen Leistungs- und Sozialstaat der Gegenwart 390
3. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als „Bedingung individueller Freiheit“ 392
4. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als Voraussetzung der Lehre von den Staatsaufgaben 394
V. Fazit: Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe der Rundfunkanstalten 395

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

B. Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht 396
I. Bundesrundfunkanstalt DW und (Ein-)Landesrundfunkanstalten 397
1. Anspruchsverpflichtung von DW, HR, RB, SR und WDR nach Informationsfreiheitsrecht 398
2. Voraussetzungsvoller Auskunftsanspruch gegen den BR gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG 399
3. Unzulässigkeit anstaltseigener „Informationsfreiheitssatzungen“ 400
II. Mehr-Länder-Rundfunkanstalten 402
1. Voraussetzung: Staatsvertragliche Geltungsanordnung 403
2. Befund: Weitgehende gesetzgeberische Untätigkeit 408
3. Sonderfall NDR: Staatsvertragliche Vollregelung des Informationszugangs gem. § 47 NDR-StV 409
III. Beitragsservice und sonstige Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit 411
IV. Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 413
1. Verfahrensrecht: Formeller Anspruchsgegner 414
2. Materieller Tatbestand: Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung 416
3. Konsequenz: Informationspflicht als Frage des konkreten Einzelfalls 419
V. Fazit: Informationsfreiheitsrecht als Gegenstand der Rechtspolitik 421

C. Verhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu anderen Rechtsvorschriften 422
I. Normenkonkurrenz zwischen informationsfreiheitsrechtlichem Mindeststandard und gesetzlich angeordneter Subsidiarität 423
1. Allgemeines Informationsfreiheitsrecht als Mindeststandard 423
2. Subsidiarität des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts 424

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

II. Verhältnis zu der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 426
III. Verhältnis zu Informationszugangsrechten des Fachrechts 428
1. Medienrechtlicher Auskunftsanspruch 429
a) Anspruchsverpflichtung der Rundfunkanstalten nach Medienrecht 429
b) Konkurrenzverhältnis zwischen Medienrecht und Informationsfreiheitsrecht 431
c) Idealkonkurrenz zwischen Medienrecht und Informationsfreiheitsrecht 432
2. Rundfunkrechtliche Beweissicherungsrechte 433
3. Datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch gem. Art. 15 Abs. 1 DS-GVO 435
4. Informationszugangsansprüche im Vergaberecht 436
IV. Fazit: Informationsfreiheitsrecht als faktischer Mindeststandard 437
D. Informationsrestriktionen 438
I. Schutz der Rundfunkfreiheit bzw. „journalistisch-redaktioneller Informationen“ 439
1. Einheitlicher (Mindest-)Standard 439
a) Gesetzliche Informationsrestriktionen zugunsten „journalistisch-redaktioneller“ Informationen 439
b) Verfassungsrechtliche Determinierung 441
2. Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ als Ausprägung der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung 442
a) Rekapitulation: Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis 443
b) Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ als Abgrenzungsfrage 444
c) Ergebnis: Keine Umdeutung einer Teilausnahme in eine Bereichsausnahme 446
3. Darlegungslast der Rundfunkanstalten 447
II. Schutz personenbezogener Daten 447
III. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen 448

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

E. Bewertung 450

Gesamtbilanz 453

A. Ausgangspunkt: Prozeduraler Transparenz-Begriff 453

B. Verfassungsrecht: Zwischen Transparenzgebot und Vertraulichkeitsgewähr 454

C. Rundfunkrecht: Transparenz durch Prozeduralisierung 456

D. Informationsfreiheitsrecht: Rundfunkanstalten als Behörden 457

E. Zusammenschau: Wechselverhältnis zwischen objektiv-rechtlicher Transparenz und subjektiv-rechtlicher Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten 459

F. Ausblick 460

I. Öffentlichkeitsarbeit als Aspekt der Transparenz 460

II. Verantwortung von Parlamenten und Landesregierungen 462

Literaturverzeichnis 465

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. F.	alter Fassung
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages
ABl EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über der Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (hervorgegangen aus dem „Archiv für Presserecht“)
AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
AktG	Aktiengesetz
Alt.	Alternative
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchG	Archivgesetz
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
BArchG	Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes
Bay	Bayern/Bayerisch(-e/-er/-es)
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BBC	British Broadcasting Corporation
Bbg	Brandenburg/Brandenburgisch(-e/-er/-es)
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck’scher Online-Kommentar

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BerlBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BfDI	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKartA	Bundeskartellamt
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
Bln	Berlin/Berliner
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BR	Bayerischer Rundfunk
Brem	Freie Hansestadt Bremen/Bremisch(-e/-er/-es)
BremDSGVOAG	Bremisches Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung
BR-G	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof
BR-Satzung	Satzung des Bayerischen Rundfunks
BSG	Bundessozialgericht
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfG-K	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ders.	derselbe

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dies.	dieselbe
DLR	Deutschlandradio
DLR-Satzung	Satzung der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“
DLR-StV	Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DSG	Datenschutzgesetz
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DW	Deutsche Welle
DW-G	Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts „Deutsche Welle“
DW-Satzung	Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts Deutsche Welle
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
Einl	Einleitung
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	endgültig
EntgTranspG	Entgelttransparenzgesetz
Entsch.	Entscheidung
epd	Evangelischer Pressedienst
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f./ff.	folgende

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO BR-Rundfunkrat	Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Bayerischen Rundfunks
GO BR-Verwaltungsrat	Geschäftsordnung des Verwaltungsrats des Bayerischen Rundfunks
GO DLR-Hörfunkrat	Geschäftsordnung des Hörfunkrats der gemeinnützigen Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“
GO DLR-Verwaltungsrat	Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der gemeinnützigen Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“
GO DW-Rundfunkrat	Geschäftsordnung des Rundfunkrats der Deutschen Welle
GO DW-Verwaltungsrat	Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der Deutschen Welle
GO NDR-Rundfunkrat	Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Norddeutschen Rundfunks
GO NDR-Verwaltungsrat	Geschäftsordnung des Verwaltungsrats des Norddeutschen Rundfunks
GO SR-Rundfunkrat	Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Saarländischen Rundfunks
GO RBB-Rundfunkrat	Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Rundfunk Berlin-Brandenburg
GO RB-Rundfunkrat	Geschäftsordnung für den Rundfunkrat von Radio Bremen
GO RB-Verwaltungsrat	Geschäftsordnung des Verwaltungsrats von Radio Bremen
GO WDR-Rundfunkrat	Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Westdeutschen Rundfunks Köln
GO ZDF-Fernsehrat	Geschäftsordnung des Fernsehrats der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

GO ZDF-Verwaltungsrat	Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GwG	Geldwäschegesetz
Hess	Hessen/Hessisch(-e/-er/-es)
HessDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGB	Handelsgesetzbuch
Hmb	Freie und Hansestadt Hamburg/Hamburgisch(-e/-er/-es)
HmbBfDI	Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
HR	Hessischer Rundfunk
HR-G	Gesetz über den Hessischen Rundfunk
HR-Satzung	Satzung des Hessischen Rundfunks über die betriebliche Ordnung
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. d. F.	in der Fassung
i. e.	id est
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IZG	Informationszugangsgesetz
JB InfoR	Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
K&R	Kommunikation & Recht
Kap.	Kapitel
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KommJur	Kommunaljurist
LArchG	Landesarchivgesetz

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMedienG	Landesmediengesetz
LobbyRG	Lobbyregistergesetz
LPG	Landespressegesetz
LSA	Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LTranspG	Landestransparenzgesetz
LV	Landesverfassung
m. umf. Nachw.	mit umfangreichen Nachweisen
m. w. Bsp.	mit weiteren Beispielen
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
m.	mit
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MDR-Satzung	Satzung des Mitteldeutschen Rundfunks
MDR-StV	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk
Mio.	Million(en)
MMR	Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung
MStV	Medienstaatsvertrag
MüKo	Münchner Kommentar
MV	Mecklenburg-Vorpommern
n. F.	neuer Fassung
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-Satzung	Satzung des Norddeutschen Rundfunks
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
Nds	Niedersachsen/Niedersächsisch(-e/-er/-es)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ Rechtsprechungs-Report
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLG	Oberlandesgericht
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖstVerfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Gesetz über die politischen Parteien
PVT	Public Value Test
RÄndStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RB	Radio Bremen
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-FinO	Finanzordnung für den Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-Satzung	Satzung des Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-StV	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg
RB-G	Radio-Bremen-Gesetz
RB-Satzung	Satzung von Radio Bremen
RBStV	Rundfunkbeitragsstaatsvertrag
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RuF	Rundfunk und Fernsehen
S.	Seite

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sächs	Sächsisch(-e/-er/-es)
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SGB III	Drittes Buch des Sozialgesetzbuchs
SGB IV	Viertes Buch des Sozialgesetzbuchs
SGB V	Fünftes Buch des Sozialgesetzbuchs
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SMG	Saarländisches Mediengesetz
SparkG	Sparkassengesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR	Saarländischer Rundfunk
SR-Datenschutz-Satzung	Satzung über den Datenschutz beim Saarländischen Rundfunk
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SR-Satzung	Satzung des Saarländischen Rundfunks
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StPO	Strafprozessordnung
SWR	Südwestrundfunk
SWR-Satzung	Hauptsatzung des Südwestrundfunks
SWR-StV	Staatsvertrag über den Südwestrundfunk
Tab.	Tabelle
Thür	Thüringisch(-e/-er/-es)
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TOP	Tagesordnungspunkt
TranspG	Transparenzgesetz
TranspRLG	Transparenzrichtlinie-Gesetz
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
Umdr.	Umdruck
v.	vom/von
Var.	Variante
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfasser

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

VergabeR	Zeitschrift für Vergaberecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VIG	Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation
VK	Vergabekammer
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
Vorb	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VRL	Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDR-FinO	Satzung über das Finanzwesen des Westdeutschen Rundfunks Köln
WDR-G	Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“
WDR-Satzung	Satzung des Westdeutschen Rundfunks Köln
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WTO	Welthandelsorganisation
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-FinO	Finanzordnung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“
ZDF-Satzung	Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGI	Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht
Ziff.	Ziffer

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	ZUM-Rechtsprechungsdienst

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einführung

§ 1 Hintergrund: Transparenz im gesellschaftspolitischen Kontext

Ob im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie,[1] der Aushandlung von Freihandelsabkommen,[2] der Wahl der Richter des BVerfG[3] oder der Überwachungstätigkeit der Geheimdienste:[4] „Transparenz" ist ein nahezu allgegenwärtiges Stichwort des gesellschaftspolitischen Diskurses. Zumeist tritt Transparenz dabei als Forderung auf; es geht um „mehr Transparenz", nur selten um „weniger Transparenz". Wenngleich dementsprechend Stimmen dominieren, die die Potenziale von Transparenz betonen, zeigt das Extrem einer „totalen", da unbeschränkten Transparenz: Transparenz ist nicht nur eine feste Größe im gesellschaftspolitischen Diskurs der Gegenwart, Transparenz ist ein ambivalenter Begriff. Vor diesem Hintergrund liegt die gesellschaftspolitische Relevanz der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten offen; angedeutet ist ferner das Spannungsfeld, in dem sich dieses Thema bewegt.

A. Konjunktur der Transparenz-Gesetzgebung

Dass „Transparenz" mehr als nur ein Stichwort ist, belegt der Eingang des Begriffs in die (deutsche) Gesetzgebung; insofern kann auch die Rede von einer Konjunktur der Transparenz-Gesetzgebung sein. Beispielhaft kann diese Konjunktur nachfolgend anhand einiger Legislativakte jüngeren Datums illustriert werden.

1 *Becker*, „Maximale Transparenz", FAZ Nr. 296 v. 19. 12. 2020, S. 10.
2 *Kafsack*, Malmström verspricht Transparenz bei allen Freihandelsgesprächen, FAZ Nr. 239 v. 15. 10. 2015, S. 16.
3 *Müller*, Mehr Transparenz?, FAZ Nr. 234 v. 09. 10. 2014, S. 4.
4 *Bannas*, Die Transparenz der anderen, FAZ Nr. 176 v. 01. 08. 2015, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Um „dem berechtigten Interesse der Bevölkerung nach mehr Transparenz im Parlament Rechnung zu tragen“,[5] führte das sechsundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes[6] eine Anzeigepflicht hinsichtlich solcher Tätigkeiten der Mitglieder des Deutschen Bundestages ein, „die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können“ (§ 44a Abs. 4 S. 1 AbgG a. F.). Mit der jüngst normierten Verschärfung u. a. jener Anzeigepflichten der Abgeordneten durch das Gesetz zur Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages und zur Anhebung des Strafrahmens des § 108e des Strafgesetzbuches[7] will der Bundesgesetzgeber nun „mehr Transparenz im parlamentarischen Bereich […] schaffen und verlorenes Vertrauen in die parlamentarische Arbeit“ zurückgewinnen.[8] Vor dem Hintergrund des „Unbehagen[s] der Öffentlichkeit gegenüber den Tätigkeiten und dem Ausmaß des Einflusses von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf [die] Politik“ führt das Lobbyregistergesetz[9] ferner eine Registrierungspflicht für Interessenvertreter in einem öffentlich geführten Verzeichnis ein (§ 2 LobbyRG). Ziel des Gesetzgebers ist dabei, „zur Sicherstellung demokratischer Verantwortlichkeit und Nachvollziehbarkeit einen Rahmen aufzuspannen, der den Grundsätzen von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität bei der Vertretung von Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag und der allgemeinen Öffentlichkeit […] möglichst umfassende Geltungskraft verschafft“.[10] Demgegenüber dient die mit dem Erlass des Geldwäschegesetzes[11] verbundene Einrichtung eines öffentlichen Registers „zur Erfassung und Zugänglichmachung von Angaben über den wirtschaftlich Berechtigten“ (Transparenzregister, § 18 Abs. 1 GwG) einer juristischen Person, sonstigen Gesellschaft oder Rechtsgestaltung (jenseits der Umset-

5 BT-Drs. 15/5671, S. 1.
6 Gesetz v. 22. 08. 2005, BGBl I S. 2482. – Dazu *BVerfG*, Urt. v. 04. 07. 2007 – 2 BvE 1/06 u. a., BVerfGE 118, 277.
7 Gesetz v. 08. 10. 2021, BGBl I S. 4650. – Dazu *Austermann*, NVwZ 2021, 1081.
8 BT-Drs. 19/28784, S. 9.
9 Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung v. 16. 04. 2021, BGBl I S. 818. – Dazu *Austermann*, NVwZ 2021, 585.
10 BT-Drs. 19/22179, S. 8.
11 Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten v. 23. 06. 2017, BGBl I S. 1822, zuletzt geändert durch Art. 12 Gesetz zur Stärkung der Aufsicht bei Rechtsdienstleistungen und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 10. 03. 2023, BGBl I Nr. 64.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zung unionsrechtlicher Vorgaben)[12] der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung[13]. Anliegen des Entgelttransparenzgesetzes[14] ist es schließlich, „das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen" (§ 1 EntgTranspG). Zu diesem Zweck formuliert das Gesetz insbesondere einen individuellen Auskunftsanspruch u. a. zu dem durchschnittlichen monatlichen Bruttoentgelt für eine Vergleichstätigkeit (§ 10 Abs. 1 EntgTranspG). Auf unionsrechtlicher Ebene kann im Übrigen auf die mit der Richtlinie zum Country-by-Country Reporting[15] vorgegebene Veröffentlichung sog. Ertragssteuerinformationsberichte hingewiesen werden, die zur Bekämpfung der Ertragssteuervermeidung insbesondere durch multinationale Unternehmen detaillierte Angaben „über sämtliche Tätigkeiten des unverbundenen Unternehmens oder des obersten Mutterunternehmens" (Art. 48c Abs. 1 RL 2021/2101/EU) länderspezifisch ausweisen sollen (Art. 48c Abs. 5 RL 2021/2101/EU, sog. „Country-by-Country Report").

Aus gesetzgeberischer Perspektive adressiert „Transparenz" damit sowohl den öffentlichen Sektor als auch den privat(wirtschaftlich)en Bereich. Inhaltlich kann die Transparenz-Gesetzgebung so disparaten Themen wie dem Schutz der Integrität und Glaubwürdigkeit demokratischer Prozesse, der Vorbeugung von Straftaten oder der Bekämpfung von Ertragssteuervermeidung zugeordnet werden. Dabei dürften allein die wenigen hier angesprochenen Beispiele die gesellschaftspolitische und nicht zuletzt juristische Tragweite der Transparenz verdeutlichen, zumal sich der Katalog der Transparenz-Gesetzgebung beliebig fortführen ließe: Zu denken ist etwa an die Transparenzpflichten von „Medienplattformen und Benutzeroberflächen" (§ 85 MStV) im Bereich der Medienregulierung, das datenschutzrechtliche Transparenzgebot (Art. 12 DS-GVO), das Verbraucherinforma-

12 Das GwG dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. 05. 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU, ABl EU L 156 v. 19. 06. 2018, S. 43.

13 Vgl. BT-Drs. 19/13827, S. 1.

14 Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern v. 30. 06. 2017, BGBl I S. 2152, zuletzt geändert durch Art. 25 Gesetz zur Umsetzung der DigitalisierungsRL v. 05. 07. 2021, BGBl I S. 3338.

15 Richtlinie (EU) 2021/2101 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. 11. 2021 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, ABl EU L 429 v. 01. 12. 2021, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tionsgesetz, die Umweltinformationsgesetze und an die Informationsfreiheitsgesetzgebung in Bund und Ländern.

B. Ambivalenz der Transparenz

Wenn die Konjunktur der Transparenz-Gesetzgebung die gesellschaftspolitische Relevanz der Transparenz illustriert, legt das Extrem der „totalen" Transparenz die Ambivalenz des Begriffs offen. Denn tritt Transparenz als Selbstzweck auf, der weder legitime Geheimhaltungsinteressen noch grundrechtlich gebotene Geheimbereiche wie etwa den Schutz der individuellen Privatsphäre respektiert, ist Transparenz nicht nur schädlich, sondern mit den Grundsätzen eines liberalen Rechtsstaats schlechthin unvereinbar.[16] In diesem Sinne wird zutreffend angemerkt, die Folgen „totaler" Transparenz seien unabsehbar und könnten etwa im Kontext der Veröffentlichung militärisch relevanter Informationen über Leben und Tod entscheiden. Für die demokratische Öffentlichkeit sei ferner nichts gewonnen, „wenn man sinn- und besinnungslos Dokumente unter die Leute bringt".[17] Ebenso wenig könne die Politik nach ihren bisherigen Regeln funktionieren; sie sei auf vertrauliche Regeln angewiesen.[18] Grundlegend ist schließlich der Einwand, Transparenz sei nur eine andere Form der Intransparenz: Transparenz führe vor allem zu „formelleren Verfahren", steigere die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse und führe unter diesen Vorzeichen zur Verlagerung von Entscheidungen in informelle Gremien.[19]

C. Transparenzdebatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Vor dem Hintergrund des skizzierten gesellschaftspolitischen Kontextes der Transparenz nimmt es schließlich kaum Wunder, dass auch die öffentlich-

16 Vgl. auch die Kritik von *Hank*, Nichts geht über Transparenz, FAS Nr. 13 v. 01. 04. 2012, S. 38 an der politischen Agenda der Partei „Die Piraten".
17 *Hanfeld*, Totale Transparenz, FAS Nr. 39 v. 03. 10. 2010, S. 14.
18 *Lohse*, Gefährliche Totaltransparenz, FAZ Nr. 189 v. 17. 08. 2015, S. 1.
19 *Hirschi*, Transparenz ist nur eine andere Form von Intransparenz, FAZ Nr. 6 v. 08. 01. 2014, S. N4.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rechtlichen Rundfunkanstalten[20] – die im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen – Gegenstand der öffentlichen Transparenzdebatte sind. Es geht etwa um die Transparenz der Vergütungen der Intendanten, Moderatoren und Redakteure,[21] die Transparenz der Rundfunkgremien,[22] oder die Transparenz der Kosten für die Übertragungsrechte großer Sportereignisse.[23] Den Kern der Transparenzdebatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bildet dabei die Forderung nach Rechenschaft; als argumentatives Fundament dieser Forderung kann die Finanzierung der Rundfunkanstalten durch eine Abgabe, den Rundfunkbeitrag, gelten:[24] Wer sich durch eine Zwangsabgabe finanziert, schuldet öffentliche Rechenschaft über die Verwendung jener hoheitlich erhobenen Mittel – so könnte der Zusammenhang zwischen der Einführung des Rundfunkbeitrags und der Forderung nach mehr Transparenz der Rundfunkanstalten zugespitzt werden.[25] „Krisen" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, etwa die Affäre um die ehemalige Intendantin des RBB, *Patricia Schlesinger*,[26] rücken diesen Zusammenhang zwischen Beitragsfinanzierung und öffentlicher Rechenschaft immer wieder in den

20 Im Sinne der Reduktion sprachlicher Komplexität schließt die Rede von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierte Deutschlandradio ein. Diese vereinfachte Terminologie entspricht derjenigen des (Rundfunk-)Gesetzgebers: In den §§ 26-49 MStV (3. Abschnitt: Besondere Bestimmungen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk) ist fast durchgehend die Rede von den „öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten", gemeint ist damit aber offensichtlich auch die öffentlich-rechtliche Körperschaft Deutschlandradio; nichts anderes gilt für die Bestimmungen des RFinStV.

21 Exemplarisch *Hanfeld*, Transparenz!, FAZ Nr. 272 v. 21. 11. 2012, S. 31.

22 Exemplarisch *Thomaß/Dupuis*, Öffentliche Anteilnahme, epd medien 35/2014, 5.

23 Exemplarisch *Schoch*, In der ersten Reihe, FAZ Nr. 180 v. 04. 08. 2016, S. 7.

24 Pointiert *Schoch*, Keine Auskunft, epd medien 5/2013, 3 (5): „Es liegt auf der Hand, dass in einem solchen Rundfunkfinanzierungssystem die Mittelverwendung erhöhten Transparenzanforderungen unterliegt."

25 Vgl. etwa *Jahn*, Einblick für Zwangsgeld, FAZ Nr. 118 v. 24. 05. 2013, S. 11; *Hartung*, „Eine Beitragserhöhung ist auf absehbare Zeit nicht vermittelbar", Gespräch mit Reiner Haseloff, FAZ Nr. 225 v. 27. 09. 2022, S. 13: „Wem öffentliches Geld anvertraut wird, der muss Rechenschaft darüber abgeben, wie er damit umgeht."

26 Hierzu, insbesondere zu den (u. a.) gegen *Schlesinger* erhobenen Vorwürfen *Hanfeld*, Ist das Filz?, FAZ Nr. 156 v. 08. 07. 2022, S. 13; *Hanfeld*, Du hast das Ziel erreicht, Bonus!, FAZ Nr. 181 v. 06. 08. 2022, S. 9 (Zusammenfassung der Affäre als „Ämterhäufung, Intransparenz und daraus resultierend möglicherweise Missbrauch und Vetternwirtschaft"); *Hanfeld*, Schampus für alle und Boni satt, FAZ Nr. 184 v. 10. 08. 2022, S. 13; *Hanfeld*, Das System Schlesinger, FAZ Nr. 194 v. 22. 08. 2022, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Fokus der gesellschaftspolitischen Debatte – zumal kaum eine Krise ohne den Ruf nach „größtmöglicher" Transparenz auszukommen scheint.[27]

Wie die Äußerungen herausgehobener Funktionsträger der Sender belegen, haben sich die Rundfunkanstalten die Forderung nach mehr Transparenz zum Teil zu eigen gemacht. So bekennt *Karola Wille*, Intendantin des MDR: „Wir müssen uns um noch mehr Transparenz bemühen."[28] Gerade in Zeiten, in denen Sinn und Zweck des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer digitalen Medienwelt hinterfragt würden, sollten nicht nur die gesetzlichen Mindestvorgaben hinsichtlich der Transparenz umgesetzt werden, sondern die Anstrengungen in dieser Hinsicht freiwillig verstärkt werden.[29] *Uwe Grund*, ehemaliger Vorsitzender der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz, zeigt sich ebenso überzeugt, „dass ein Mehr an Transparenz den Gremien und ihrer Arbeit eher nutzt als schadet". In diesem Sinne könnten die Gremien „von der Einbindung des Publikums, der Gesellschaft, die sie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vertreten, profitieren".[30] Eher skeptisch äußert sich hingegen *Tom Buhrow*, Intendant des WDR, der zwar die Relevanz der Transparenz anerkennt, aber vor

27 So bezeichnete nicht nur *Schlesinger* selbst „größtmögliche Transparenz als […] vordringliche Aufgabe", siehe *RBB*, Vorwürfe gegen Geschäftsleitung und Intendantin: rbb startet unabhängige Untersuchung, 07. 07. 2022, abrufbar im Internet unter https://www.rbb-online.de/unternehmen/presse/presseinformationen/unternehmen/2022/vorwuerfe-gegen-geschaeftsleitung-und-intendantin--rbb-startet-u.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023), „Transparenz" war als Schlagwort im Kontext der Affäre *Schlesinger* nahezu omnipräsent. Exemplarisch *Hanfeld*, Parlament fragt an, FAZ Nr. 171 v. 26. 07. 2022, S. 13: Parlamentarische Forderung nach „lückenlose[r], transparente[r] und umfassende[r] Aufklärung"; *Hanfeld*, Schlesinger unter Verdacht, FAZ Nr. 183 v. 09. 08. 2022, S. 13: Laut dem Medienbeauftragten der Brandenburger Landesregierung müsse Transparenz geschaffen werden; *Hanfeld*, Diese verdammten Massagesitze sind ja wirklich überall, FAZ Nr. 187 v. 13. 08. 2022, S. 14: ARD-Vorsitzender *Tom Buhrow* fordert „lückenlose und transparente Aufklärung der Vorwürfe"; *Hartung*, Die Gehälter der Intendanten legen nicht wir fest, Gespräch mit Heike Raab, FAZ Nr. 190 v. 17. 08. 2022, S. 13: „Wir wollen Transparenz, einheitliche Kontrollmaßstäbe und die Sicherung eines verantwortungsbewussten Wirtschaftens"; *Degenhart*, Was Karlsruhe alles ignoriert, FAZ Nr. 195 v. 23. 08. 2022, S. 13, kritisiert „mangelnde Bereitschaft zur Transparenz" des RBB; *Hartung*, „Eine Beitragserhöhung ist auf absehbare Zeit nicht vermittelbar", Gespräch mit Reiner Haseloff, FAZ Nr. 225 v. 27. 09. 2022, S. 13: „[M]ehr Transparenz und damit auch mehr Kontrolle" müssen hergestellt werden.

28 *Hanfeld*, Über manche Zahlen staune ich selbst, Ein Gespräch mit der ARD-Vorsitzenden Karola Wille, FAZ Nr. 149 v. 29. 06. 2016, S. 15.

29 *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (240).

30 *Grund*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 223 (228).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

allem die Grenzen der Transparenz betont: Transparenz sei kein „Fetisch".[31] Ähnlich argumentiert *Willi Steul*, ehemaliger Intendant des Deutschlandradios: „Was immer man transparent tut, es wird niemals allen genügen. Größtmögliche Transparenz ist zweifellos eine wesentliche und eine der notwendigen Voraussetzungen zur Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und zur Zukunftsfähigkeit des Systems. Zu diskutieren aber ist die Frage, was alles zu dieser Transparenz gehören muss."[32]

Festgehalten werden kann: Der Ruf nach (mehr) Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist unter den Vorzeichen der Beitragsfinanzierung der Sender im Grundsatz ein berechtigter. Angesichts der bereits angedeuteten Ambivalenz der Transparenz kann es dabei allerdings nicht um eine schrankenlose Transparenz der Sender gehen: „Gläserne" Rundfunkanstalten, die weder redaktionelle Interna noch die Identität ihrer Informanten unter Verschluss halten, können ihre Aufgabe, die Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunk, nicht wahrnehmen. Geheimheit und Offenheit, dies ist das Spannungsfeld, in dem sich diese Arbeit zur Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bewegt.

31 *Hanfeld*, Transparenz ist wichtig, aber auch kein Fetisch, Gespräch mit dem WDR-Intendanten Tom Buhrow, FAZ Nr. 216 v. 17. 09. 2015, S. 15.

32 *Steul*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 229 (233).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

§ 2 Ausgangspunkt: Transparenz als Aspekt der Akzeptanz, Kontrolle und Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Bei einer ersten Annäherung an einen (juristischen) Begriff der Transparenz ist vor allem die Verarbeitung der einschlägigen Rechtsprechung und Gesetzgebung hilfreich. Denn nimmt man die Rechtsprechung des BVerfG sowie die Ziele der Transparenz-Gesetzgebung zur Kenntnis, kann es sich aus juristischer Perspektive bei der Transparenz nicht um einen Selbstzweck handeln. Angezeigt ist vielmehr ein instrumentelles Verständnis; Transparenz ist ein Mittel zur Erreichung bestimmter, verfassungsrechtlicher oder gesetzgeberischer Ziele (A.). Dieses instrumentelle Verständnis geht dabei von bestimmten Voraussetzungen aus, die das Mittel „Transparenz" zugleich begrenzen (B.). Was das instrumentelle Verständnis der Transparenz für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konkret bedeutet, kann schließlich unter Rückgriff auf den gesellschaftspolitischen Diskurs illustriert werden (C.).

A. Instrumentelles Verständnis der Transparenz

Dass es sich bei der Transparenz aus juristischer Perspektive nicht um einen Selbstzweck handeln kann, illustriert insbesondere die Rechtsprechung des BVerfG in verschiedenen Bereichen: Das Gericht akzentuiert Transparenz in seinen Entscheidungen stets als ein Mittel zur Erreichung bestimmter, verfassungsrechtlich fundierter Ziele.[33] Dementsprechend finden die bereits angesprochenen[34] parlamentarischen Transparenzregeln zur Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften der Mitglieder des Deutschen Bundestages ihre Rechtfertigung im „Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber

33 A. A. wohl *Ostermann*, Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess, S. 316 ff., der „Tendenzen zur Verselbstständigung von Transparenz als Argumentationstopos" erkennen will.

34 Dazu § 1 A. (S. 33 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung".[35] Transparenz spielt als „legitimer Zweck", um dem „Informationsbedürfnis der Beitragszahler an dem Einsatz öffentlicher Mittel […] Rechnung zu tragen", nach einem Kammerbeschluss des BVerfG ferner eine Rolle bei der Veröffentlichung der Vorstandsvergütungen gesetzlicher Krankenkassen. Sein instrumentelles Verständnis der Transparenz verdeutlicht das Gericht, wenn es insofern betont, in einer demokratischen Gesellschaft trügen „solche Informationen zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess bei"[36]. Im Kontext des Gentechnik-Standortregisters gem. § 16a GenTG leistet Transparenz im Übrigen nicht nur einen „wichtigen Beitrag zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess", sondern stärkt „die effektive Kontrolle staatlichen Handelns".[37]

Abseits der Rechtsprechung des BVerfG kann das instrumentelle Verständnis der Transparenz zunächst anhand der bereits skizzierten (jüngeren) Transparenz-Gesetzgebung illustriert werden, die Transparenz etwa als ein Mittel zur Vorbeugung von Straftaten (Transparenzregister), zur Verhinderung von Ertragssteuervermeidung (EU-Richtlinie zum Country-by-Country Reporting) oder zur Erreichung gesellschaftspolitischer Ziele (EntgTranspG) begreift.[38] In einem allgemeineren Sinne ist das instrumentelle Verständnis der Transparenz außerdem im Bereich der Informationsfreiheitsgesetzgebung zu beobachten: Der durch die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder eingeleitete „Paradigmenwechsel"[39] vom Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit hin zum Grundsatz der Informationszugangsfreiheit begreift Transparenz nicht als Selbstzweck. Im Gegenteil, dem materiell voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen werden eine Kontrollfunktion sowie eine Partizipationsfunktion zugeschrieben, außerdem kann der Informationszugang als Instrument des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes akzentuiert werden.[40] Die gesetzgeberischen Motive zu Umweltinformationsgesetz, Verbraucherinformationsgesetz und die behördliche Informationsbefugnis gemäß § 40 LFGB erhärten dieses instrumentelle Verständnis

35 *BVerfG*, Urteil v. 04. 07. 2007 – 2 BvE 1-4/06, BVerfGE 118, 277 (355 f.).
36 *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435 (Rn. 23 f.). – Dazu ausführlich unten § 7 B. IV. 1. (S. 257 ff.).
37 *BVerfG*, Urteil v. 24. 11. 2010 – 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1 (48).
38 Dazu § 1 A. (S. 33 ff.).
39 *Schoch*, NVwZ 2015, 1.
40 Grundlegend zu den Funktionen der Informationsfreiheit *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 45 ff. – Dazu auch unten § 10 A. (S. 347 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

weiter: So soll die Transparenz von Behördeninformationen über die Umwelt „einem möglichen umweltrechtlichen Vollzugsdefizit entgegenwirken und zudem das allgemeine Umweltbewusstsein verbessern".[41] Das Recht der Verbraucherinformation will einen „zentrale[n] Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen" bilden sowie die Verbraucher dazu befähigen, „Kaufentscheidungen eigenverantwortlich zu treffen".[42] Die Information der Öffentlichkeit im Lebensmittelrecht ist schließlich ein Instrument sowohl der Gefahrenabwehr als auch zur „Wiederherstellung und zur Gewährleistung des Vertrauens der Verbraucher in die Lebensmittelwirtschaft".[43]

Festzuhalten bleibt folglich: Unter juristischen Vorzeichen – sei es in der Rechtsprechung des BVerfG oder in der Gesetzgebung – fungiert Transparenz als Instrument zur Erreichung bestimmter, verfassungsrechtlicher oder gesetzgeberischer Ziele (im Folgenden: „externe Zwecke"). In diesem Sinne beschreibt Transparenz einen Prozess, der ohne seinen Kontext wertfrei ist.[44] Es ergibt vor diesem Hintergrund wenig Sinn, Transparenz unabhängig von einer Referenz (wessen Transparenz?)[45] oder eines Zieles (Transparenz wofür?) zu denken.[46] Andernfalls gerinnt Transparenz zu einem unreflektierten Schlüsselbegriff, der aus juristischer Sicht schwer anschlussfähig und als Abwägungstopos etwa im Rahmen einer grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung mangels Substanz ungeeignet bliebe.

B. Voraussetzungen und Grenzen des Mittels Transparenz

Um Idealisierungen zu vermeiden, Fehlvorstellungen vorzubeugen und nicht zuletzt, um die (juristische) Geeignetheit des Mittels Transparenz besser beurteilen zu können, ist es angezeigt, die Voraussetzungen und die Grenzen des Mittels Transparenz zu benennen. Klar hervor treten diese Voraussetzungen und Grenzen, führt man sich die Konsequenzen einer Überhöhung der Transparenz als Standard jeder öffentlichen Kom-

41 *Götze*, in: Götze/Engel, UIG, Einl Rn. 2.
42 BT-Drs. 16/5404, S. 1.
43 *Pache/Meyer*, in: Meyer/Streinz, LFGB, § 40 Rn. 3.
44 In diese Richtung *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237 (243).
45 *Ostermann*, Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess, S. 9.
46 *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 7 stellt zutreffend fest, „dass Transparenz isoliert betrachtet wenig aussagekräftig und zunächst ein bloßes Schlagwort" ist.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

munikation vor Augen: Kommunikation entsteht aus Sprechakten, die mit bestimmten Adressatenkreisen interagieren (sollen), ist also kein linearer Prozess der Datenübertragung.[47] Verwechselt man Transparenz vor diesem Hintergrund mit der bloßen Offenlegung und Verbreitung von Informationen, so könnte das Versprechen umfassender Transparenz ohne jede Ansehung der Anforderungen adressatengerechter Kommunikation eingelöst werden.[48] Als Mittel zur Erreichung externer Zwecke bliebe Transparenz so weitgehend ungeeignet; Transparenz könnte kaum die ihr zugeschriebenen Wirkungen entfalten und etwa zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess beitragen oder die effektive Kontrolle staatlichen Handelns ermöglichen.

Ein instrumentelles Verständnis der Transparenz setzt deshalb die Berücksichtigung der Voraussetzungen gelungener Kommunikation voraus: Damit Transparenz positive Effekte erzielen kann, müssen Sprechakte sorgfältig konzipiert werden und die Voraussetzungen sowie die Fähigkeiten ihres Adressatenkreises berücksichtigen.[49] Mit anderen Worten: Die Grenze der Transparenz als Mittel zur Erreichung externer Zwecke liegt in den Bedingungen gelungener Kommunikation. Ignoriert man diese Grenze, dürfte Transparenz mitunter sogar schädlich sein: Die bloße Offenlegung und Verbreitung von Informationen kann neben Missverständnissen, Irrglaube und falschen bzw. fehlgeleiteten Vorstellungen auch zu Fehlinformation oder sogar Desinformation führen.[50] In diesem Sinne könnte bereits bezweifelt werden, ob es sich bei derartigen Praktiken überhaupt um „Transparenz" nach dem hier zugrunde gelegten, instrumentell akzentuierten Verständnis handelt.

C. Potenziale der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Wenn nunmehr offen liegt, dass Transparenz weder ein Selbstzweck noch ein „Allheilmittel" ist, können auf der Grundlage dieses Verständnisses die Bedeutung und die Potenziale der Transparenz konkret für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eingeordnet werden. Zu unterscheiden ist insofern zwischen der gesellschaftlichen Perspektive (I.) und der Perspektive der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (II.): Aus Sicht der Gesellschaft kann Transparenz zu mehr Verständnis, Vertrauen sowie Akzeptanz

47 *O'Neill*, in: Transparency, S. 75 (81).
48 *O'Neill*, in: Transparency, S. 75 (80 f.).
49 *O'Neill*, in: Transparency, S. 75 (83).
50 *O'Neill*, in: Transparency, S. 75 (83 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gegenüber den Sendern führen und dabei Möglichkeiten für deren effektive gesellschaftliche Kontrolle eröffnen. Aus Sicht der Rundfunkanstalten kann Transparenz als Aspekt bei der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags fungieren und der Verbreitung von Fehlvorstellungen und -darstellungen entgegenwirken. Die vorliegende Arbeit greift diese Potenziale der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf und fasst sie dabei unter juristische Vorzeichen (III.).

I. Gesellschaftliche Perspektive

Aus gesellschaftlicher Sicht (sowie aus dem Blickwinkel privater Sender)[51] verbinden sich mit der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vielfältige Erwartungen: Nicht nur könne die Offenlegung interner Entscheidungsprozesse sowie der Verwendung finanzieller Mittel zu mehr Verständnis der – oder für die – Sender beitragen.[52] Transparenz helfe auch bei der Einordnung (öffentlich-rechtlicher) Informationsquellen[53] und führe zu einem gesteigerten Vertrauen in die Rundfunkanstalten:[54] Die Bürger müssten darauf vertrauen können, dass die Sender ihre – aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG fließende – „Verpflichtung" erfüllten.[55] Die Rede ist in dem Zusammenhang von der Glaubwürdigkeit der Sender und ihres Programms[56] sowie von der Aussicht auf größere Identifikation der Bürger mit „ihren" Rundfunkanstalten.[57] Neben diesen Abbau der Distanz zwischen den Sendern und ihrem

51 *Grewenig/Beaujean*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 263 (270).

52 *Rößner*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 273 (275); allgemein *European Broadcasting Union*, Assessing Transparency, S. 3.

53 *Mitschka*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 355 (357).

54 *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (240); *Rößner*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 273 (275); *Frickel*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 349 (353).

55 *Grund*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 223 (224).

56 *Lüke*, in: Schlagwort „Transparenz", S. 9 (10); *Schwarzkopf*, in: Schlagwort „Transparenz", S. 5 (7) erkennt (im Jahr 1973) dagegen noch einen „Glaubwürdigkeitsexzess" – und erwartet sich von Transparenz doch einen „Gewinn an Glaubwürdigkeit" (S. 8).

57 *Horz*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 279 (281). – Hierzu gehört ein Dialog „auf gleicher Augenhöhe" zwischen dem Publikum und den Anstalten (S. 287).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Publikum[58] tritt die allgemeine Erwartung von (mehr) Akzeptanz für die Sender und ihre Finanzierung[59]. Dabei werden die ideellen Aspekte ergänzt durch die Potenziale für die (gesellschaftliche) Kontrolle der Anstalten: Transparenz erlaube den Bürgern, effektiv zu prüfen, wie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten geführt werden und was sie leisten. Der Einzelne werde folglich in die Lage versetzt, die Verwendung der öffentlichen Mittel (aus dem Rundfunkbeitrag) selbst einzuordnen.[60] In diesem Sinne schaffe Transparenz „die Grundlage für Kontrollierbarkeit"[61] und sei damit sowohl ein Mittel zur Korruptionsbekämpfung[62] als auch zur Offenlegung (womöglich sachfremder) finanzieller Einflüsse auf die Sender[63].

II. Senderperspektive

Aus der Perspektive der Rundfunkanstalten wird Transparenz nicht nur mit der (gesellschaftlichen) „Legitimation" der Sender in Verbindung gebracht,[64] Transparenz ist auch ein Aspekt bei der Erfüllung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten:[65] Die Transparenz der Sender und damit verbundene Erwartungen hinsichtlich ihres Vertrauens, ihrer Glaubwürdigkeit und Akzeptanz in der Gesellschaft könnten das Bewusstsein über den gesellschaftlichen Mehrwert[66] der Sender stärken

58 *Merkert*, in: Organisation des Fernsehens und Rolle des Zuschauers, S. 105 (112) spricht von dem „Eindruck der Bevormundung" sowie eines „publizistischen Gottesgnadentums".

59 *Horz*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 279 (287); allgemein *Würtenberger*, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, S. 70 ff.; ferner *Frickel*, Da ist noch ein Posten zu besetzen, FAZ Nr. 245 v. 21. 10. 2022, S. 15: „Dass Transparenz in einem öffentlich finanzierten Milliardenunternehmen ein Schlüssel zur Akzeptanz durch die Beitragszahler ist, steht außer Frage […]."

60 *European Broadcasting Union*, Assessing Transparency, S. 6.

61 *Rößner*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 273 (276).

62 *Rößner*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 273 (275): Transparenz als „geeignetes Mittel, um Filz zu verhindern".

63 *Amann*, „Der Rundfunkbeitrag ist wie eine Kurtaxe", Gespräch mit Paul Kirchhof, FAS Nr. 3 v. 20. 01. 2013, S. 23.

64 So etwa *European Broadcasting Union*, Assessing Transparency, S. 3; *Steul*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 229 (231); *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (240).

65 So bereits *Merkert*, in: Schlagwort „Transparenz", S. 54 (55); ebenso *Grund*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 223 (224).

66 *European Broadcasting Union*, Assessing Transparency, S. 3; *Horz*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 279 (287 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und zugleich diesen gesellschaftlichen Mehrwert erzeugen. Zudem stelle Transparenz Möglichkeiten zur Verfügung, Fehlvorstellungen, unzutreffenden Darstellungen oder „nebulösen Verdächtigungen und Vorurteilen“[67] gegenüber den Sendern entgegenzutreten.[68] Transparenz bedeutet in diesem Sinne auch eine Gelegenheit zur Selbstdarstellung der Sender.[69] Nicht zuletzt ist die Transparenz als Kehrseite der gesellschaftlichen Kontrolle mit der Unabhängigkeit der Sender von Staat und Wirtschaft[70] in Verbindung zu bringen. Dennoch wird die Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mitunter als Bedrohung wahrgenommen und es wird etwa befürchtet, dass Transparenz, verstanden als „[s]tändige plebiszitäre Kontrolle, wie ‚Mitbestimmung‘ der Hörer und Zuschauer zuweilen ausgelegt wird, […] das Ende des Programms“ markiere.[71]

III. Perspektive der Untersuchung

Die juristische Relevanz dieser im gesellschaftspolitischen Diskurs benannten Potenziale der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – und damit die Perspektive dieser Untersuchung – erschließt sich vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Funktion der Rundfunkanstalten: Das BVerfG betont in seiner Rechtsprechung, dass sich die freie Meinungsbildung „als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung in einem Prozess der Kommunikation“ vollziehe, der ohne die Medien nicht aufrechterhalten werden könne. Unter den Medien komme insofern dem Rundfunk „wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu“. Die freie Meinungsbildung gelinge daher nur in dem Maß, „wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert“. Dementsprechend hänge von dem grundrechtlichen Schutz jener Vermittlungsfunktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab.[72] Nicht in Frage gestellt werde diese zentrale Funktion für die Gewährleistung der freien individuellen

67 *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (240).
68 In diese Richtung *Hess*, in: Schlagwort „Transparenz“, S. 35.
69 Darauf weist hin *European Broadcasting Union*, Assessing Transparency, S. 7.
70 *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (240).
71 *Bausch*, in: Schlagwort „Transparenz“, S. 61.
72 Zuletzt *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 77).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und öffentlichen Meinungsbildung im Übrigen durch „die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet“,[73] im Gegenteil:

> „Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.“[74]

Damit die Wahrnehmung dieser Aufgabe gelingt, sind die Rundfunkanstalten indes nicht nur auf die entsprechenden finanziellen und technischen Voraussetzungen angewiesen, sondern auch auf die Akzeptanz und das Vertrauen der Bürger (bzw. „Rundfunkteilnehmer“). Ein Rundfunk, der dagegen auf gesellschaftliche Ablehnung stößt und dessen Tätigkeit nur mehr mit Argwohn begegnet wird, dürfte seine Vermittlungsfunktion kaum noch erfüllen: Hörfunkprogramme, die nicht mehr gehört, Fernsehsendungen, die nicht mehr gesehen, und Telemedienangebote, die nicht mehr abgerufen werden, dürften nicht mehr zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beitragen (können).

Aus diesem Grund sind die Rundfunkanstalten nicht bloß „Transparenzmittler“, deren „Produkt […] die öffentliche Sendung“, deren „Handlungsform das Veröffentlichen“ und deren „Aufgabe das eigenverantwortlichfreie Unterrichten, Kommentieren und Unterhalten“ ist.[75] Im Gegenteil, der Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ist darauf angewiesen, dass diese „Transparenzmittler“ selbst transparent agieren und sich ihrerseits dem öffentlichen Diskurs stellen. Die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kann in diesem Sinne nicht nur dazu beitragen, die Entscheidungsprozesse der Sender zu verbessern, indem etwa die gruppenpluralistischen Gremien der Sender öffentlich tagen, so ihre Aufgaben in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess tragen und auf Grundlage dieses Prozesses fundiertere Entscheidungen treffen (können).

---

73 *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 80).

74 *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 81).

75 So aber *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 23.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vor allem kann die Transparenz der Rundfunkanstalten die Akzeptanz und das den Sendern entgegengebrachte Vertrauen stärken, indem die Entscheidungen der Sender an öffentlicher Nachvollziehbarkeit gewinnen.[76] Treffend fasst *Karola Wille*, Intendantin des MDR, diese Potenziale zusammen: „Transparenz kann Vertrauen und Glaubwürdigkeit fördern, falschen Behauptungen den Boden entziehen, Durchlässigkeit hinsichtlich Strukturen, Arbeitsweisen und der Verwendung finanzieller Mittel herstellen und nicht zuletzt zum Verstehen der Funktionsweise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitragen."[77]

Verstehen sich die Rundfunkanstalten demgegenüber als bloße „Transparenzmittler", beanspruchen sie nicht nur eine elitäre und unter diesen Vorzeichen vordemokratische Machtstellung, die sich der Verantwortung gegenüber dem öffentlichen Diskurs und damit gegenüber der Gesellschaft entzieht. Der Mangel an Informationen etwa über das Finanzgebaren der Sender führt auch zu „Unsicherheit und womöglich gar zu Verlust von Vertrauen".[78] Die „anhaltende Intransparenz" der Rundfunkanstalten im Umgang mit den Rundfunkbeiträgen stärkt dementsprechend „weder das Vertrauen der Beitragszahler in die Anstalten und ihre Organe noch fördert sie die Akzeptanz der Zwangsabgabe und ihrer Verwendung".[79] Am Beispiel der Debatte um die Höhe der Moderatorengehälter zeigt sich: Durch „Intransparenz" entstehen „Gerüchte, die dann von den Rundfunkanstalten dementiert werden, ohne jedoch die tatsächlichen Gehälter offenzulegen".[80] Solche Mutmaßungen – die selten der Realität nur nahekommen[81] – werden von Interessengruppen für die eigenen Zwecke instrumentalisiert, um Gegner des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder auch Wählerstimmen zu mobilisieren.[82] Die „Intransparenz" der Rundfunkanstalten führt damit zu einer Verzerrung und mitunter zu der Polarisierung der gesellschaftlichen

76 Vgl. zum demokratischen Aspekt der Öffentlichkeit *BVerfG*, Urteil v. 05. 11. 1975 – 2 BvR 193/74, BVerfGE 40, 296 (327): „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich."

77 *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (240).

78 *Grund*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 223 (224).

79 *Schoch*, In der ersten Reihe, FAZ Nr. 180 v. 04. 08. 2016, S. 7.

80 *Horz*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 279 (288).

81 Vgl. zu den Honoraren der „Fußball-Experten" Oliver Kahn und Mehmet Scholl *Hanfeld*, Weichenstellung, FAZ Nr. 213 v. 13. 09. 2017, S. 15.

82 Darauf weist mit Beispielen *Horz*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 279 (288 f.) hin.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Debatte, die nicht nur den Sendern, sondern in letzter Konsequenz auch dem öffentlichen Meinungsbildungsprozess schadet.

Im Ergebnis mag man die Rundfunkanstalten zwar auch als „Transparenzmittler" bezeichnen, die sie als solche charakterisierende Vermittlungsfunktion im Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung können die Sender aber nur erfüllen, wenn sie selbst bei etlichen ihrer Tätigkeiten in vielerlei Hinsicht (Mindest-)Transparenzanforderungen genügen.[83] Dabei ist allerdings Differenzierung angezeigt: Es geht stets um eine *sachangemessene* Transparenz, die etwa die funktionsnotwendige und verfassungsrechtlich geforderte Vertraulichkeit redaktioneller Prozesse anerkennt. Nur so kann Transparenz zu Akzeptanz, besserer Kontrolle und mehr Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitragen.

83 In der Sache ebenso *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 f. – Aus der Politik *Robra*, Da ist der Wurm drin, FAZ Nr. 194 v. 22. 08. 2022, S. 6: „Transparenz ist elementare Voraussetzung für Akzeptanz, ohne die es ein beitragsfinanzierter Rundfunk künftig sehr schwer haben wird."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

§ 3 Forschungsinteresse: Transparenz als (Rechts-)Begriff

Voraussetzung der vorliegenden Untersuchung zur Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist die Bildung eines juristisch anschlussfähigen Transparenz-Begriffs: Die Arbeit muss sich im wahrsten Sinne des Wortes einen „Begriff" von ihrem Gegenstand machen, um anschließend ihr Forschungsinteresse und dessen Grenzen konkret benennen zu können.[84]

Wenig hilfreich für die Bildung eines solchen Transparenz-Begriffs sind insofern Zuschreibungen, die Transparenz lediglich als „Zauberwort",[85] Begriff von „quasi-religiöser Bedeutung"[86] oder als einen der „Schlüsselbegriffe der Gegenwart"[87] charakterisieren. Denn es greift zu kurz, Transparenz als bloße Mode oder die Projektionsfläche politischer und anderer Vorstellungen abzutun: Zum einen ist Transparenz ein Begriff auch der Rechtsprechung des BVerfG.[88] Zum anderen belegt die Ideengeschichte der Transparenz, dass es sich bei dem Topos nicht erst um ein Phänomen des 20. Jahrhunderts handelt und entkräftet damit die Behauptung, Transparenz sei nur Symptom eines schnelllebigen Zeitgeists. Zwar fand der Begriff selbst tatsächlich erst im 20. Jahrhundert Verbreitung. Die Idee der Transparenz reicht aber wesentlich weiter zurück:[89] Ihr Ursprung liegt (unter anderem) in dem Gedanken, dass Regierungen nach feststehenden und vorhersehbaren Regeln agieren sollten.[90] Transparenz steht damit in der Tradition einer der ältesten Ideen des politischen Denkens, die im Westen auf die griechische Antike zurückreicht und im 18. Jahrhundert seinen Ausdruck nicht zuletzt in der deutschen Vorstellung vom Rechtsstaat fand.[91]

---

84 Anders sieht das offenbar *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 20: „Transparenz ist ein Sammelbegriff".
85 *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237.
86 *Hood*, in: Transparency, S. 3.
87 *Stehr/Wallner*, in: Transparenz, S. 9.
88 Dazu bereits § 2 A. (S. 41 ff.).
89 *Hood*, in: Transparency, S. 3 (5).
90 Ausführlich *Hood*, in: Transparency, S. 3 (5 ff.), der drei verschiedene Denktraditionen der Transparenz ausmacht.
91 *Hood*, in: Transparency, S. 3 (5).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Auch die Herkunft des Wortes „Transparenz" ist wenig aufschlussreich für die Bildung eines substanzhaften Transparenz-Begriffs. Transparenz bedeutet etymologisch nicht mehr als „Durchsichtigkeit" oder „Durchschaubarkeit"[92] und bietet deshalb kaum Anknüpfungspunkte für das hier zugrunde gelegte instrumentelle Verständnis des Begriffs. Vielversprechend ist dagegen die Konstruktion des Begriffs entlang gegenstandsbezogener Informationsasymmetrien und deren Abbau. Die Bildung eines juristisch anschlussfähigen Transparenz-Begriffs zur Eingrenzung der vorliegenden Untersuchung (A.) wird ergänzt durch die sachlichen und rechtlichen Facetten, die der Transparenz insofern innewohnen (B.). Auf dieser Grundlage rücken die Leistungsfähigkeit des Transparenz-Begriffs – und damit zugleich die Grenzen des Forschungsinteresses der vorliegenden Untersuchung – in den Blick (C.). Zuletzt skizziert ein kurzer Ausblick den weiteren Gang der Untersuchung (D.).

A. Begriff der Transparenz

Als Ausgangspunkt der Begriffsbildung kann zunächst attestiert werden: Es existiert kein verbindlicher Transparenz-Begriff. Der Rechtsprechung des BVerfG zwar geläufig,[93] ist der Begriff nicht nur dem Grundgesetz (jedenfalls textlich) unbekannt.[94] Auch jene Gesetze, die das Wort „Transparenz" im Namen tragen,[95] verzichten auf die Bildung eines eigenen Transparenz-Begriffs. Der Begriff der Transparenz wird vielmehr als offenkundig bzw. selbsterklärend vorausgesetzt. Für eine Annäherung an die begriffliche Substanz der „Transparenz" bleibt deshalb nur der Rückgriff auf den im gesellschaftspolitischen Diskurs zu beobachtenden Sprachgebrauch. Dabei ist in Anbetracht der bereits angeklungenen Komplexität des Konzepts eine allgemein gültige Definition der Transparenz kaum zu formulieren.[96] Ziel der folgenden Ausführungen ist dementsprechend allein die Bildung eines juristisch anschlussfähigen Transparenz-Begriffs.

92 *Bibliographisches Institut*, Duden – Die deutsche Rechtschreibung, Lemma „Transparenz".
93 Dazu soeben § 2 A. (S. 41 ff.).
94 *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 7.
95 Vgl. etwa das Hamburgische Transparenzgesetz, das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz oder das Thüringer Transparenzgesetz.
96 *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (5).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

I. Transparenz als Vorgang des Abbaus von Informationsasymmetrien

Unter diesen Vorzeichen wird „Transparenz" als Vorgang des Abbaus von Informationsasymmetrien in Bezug auf einen bestimmten Erkenntnisgegenstand definiert. Prämisse dieses Transparenz-Begriffs ist die Existenz einer Informationsasymmetrie in Bezug auf einen bestimmten Gegenstand (1.). Damit Transparenz als ein Mittel zur Erreichung externer Zwecke fungieren kann, ist Transparenz insofern nicht als ein Zustand, sondern als ein (Kommunikations-)Vorgang zu begreifen (2.). Die mit dem Mittel Transparenz verbundenen Ziele setzen ferner die Berücksichtigung der Adressatenperspektive bei der Bildung des Transparenz-Begriffs voraus (3.).

1. Prämisse: Existenz einer Informationsasymmetrie

Als „transparent" werden in der Regel Vorgänge bezeichnet, die allgemein nachvollziehbar, verständlich und vorhersehbar sind; in diesem Sinne wird Transparenz nicht selten mit „Offenheit", „Klarheit" oder „Zugänglichkeit" von Informationen in Verbindung gebracht.[97] Oft ist die Rede von „Transparenz schaffen", „Transparenz herstellen" oder davon, einen vorgeblich „intransparenten" Vorgang „transparent zu machen".[98] Wenn in diesen und ähnlichen Formulierungen damit die Vorstellung anklingt, dass Transparenz bereits vorhandene Informationen allgemein zugänglich macht, dann ist der Ausgangspunkt für die Bildung eines Transparenz-Begriffs auf Grundlage des (hier konstatierten) Sprachgebrauchs die Annahme einer Informationsasymmetrie in Bezug auf einen bestimmten Gegenstand: Ein

97 Dies mit Blick auf die ökonomisch-politische Diskussion konstatierend *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (4).

98 Als Beispiele für den Umgang mit dem Begriff können etwa die bereichsspezifische Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die unter „Haushaltstransparenz" die vollständige Offenlegung aller relevanten fiskalischen Informationen in zeitnaher und systematischer Weise versteht, siehe *OECD*, Best Practices for Budget Transparency, S. 7, oder die Definition der Welthandelsorganisation (WTO) genannt werden, die mit Transparenz das Ausmaß, in dem Handelspolitiken und -praxen sowie der Prozess ihrer Festlegung offen und vorhersehbar sind, bezeichnet, siehe *WTO*, Glossary of Terms, An informal guide to „WTO speak", abrufbar im Internet unter https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/glossary.htm (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Akteur hat Zugang zu Informationen[99], die Dritten nicht zur Verfügung stehen.[100]

2. Transparenz als (Kommunikations-)Vorgang

Wie Formulierungen wie „Transparenz schaffen" andeuten, impliziert der Begriff der Transparenz nicht nur die Annahme einer Informationsasymmetrie. Vielmehr liegt derartigen Redensarten außerdem die Vorstellung zugrunde, dass Transparenz auf diese Informationsasymmetrie einwirkt. Transparenz setzt damit die Veränderlichkeit der Informationsasymmetrie voraus, oder mit anderen Worten: einen Mechanismus zur Übertragung von Information, der die Informationsasymmetrie verringern oder sogar abbauen kann. Ohne einen derartigen Mechanismus wäre es nicht möglich, von Effekten oder Zwecken der Transparenz zu sprechen: Wenn der Begriff „Transparenz" von der Existenz einer Informationsasymmetrie ausgeht, diese Informationsasymmetrie indes als Zustand nur zur Kenntnis nimmt, bliebe Transparenz wirkungslos und wäre also als ein Mittel zur Erreichung externer Zwecke ungeeignet.[101]

Unter diesen Vorzeichen bezeichnet der Begriff „Transparenz" im vorliegenden Zusammenhang einen *Vorgang*, und zwar den Vorgang des Abbaus von Informationsasymmetrien in Bezug auf einen bestimmten Gegenstand.[102] Im Rahmen dieses Vorgangs korrespondiert die Steigerung von Transparenz mit dem Abbau von Informationsasymmetrien;[103] das Ideal voller Transparenz ist die Abwesenheit von Informationsasymmetrien. Nicht gemeint ist dagegen „perfekte" Information im Sinne vollständigen Wissens.[104] Umgekehrt bedeutet dieses Begriffsverständnis: Transparenz ist kein Zustand, der einem bestimmten Gegenstand anhaften kann.[105] Da der mit dem Begriff „Transparenz" bezeichnete Vorgang in der Sache ein Kommunikationsvorgang ist, impliziert das vorgeschlagene Verständnis der Transparenz im Übrigen ein Sender-Empfänger-Modell: Der Sender ver-

99 Zum Begriff der Information *Kloepfer*, Informationsrecht, § 1 Rn. 52 ff.
100 *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (6).
101 *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (6).
102 Ähnlich *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237 (242): „Beschreibung eines Verfahrens".
103 *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (9).
104 *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (6).
105 *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237 (241).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fügt über einen Informationsvorsprung, der Empfänger über ein (relatives) Informationsdefizit mit Blick auf den betreffenden Gegenstand.[106]

3. Berücksichtigung der Adressatenperspektive

Neben einem prozeduralen Verständnis (Transparenz als Vorgang) bedingt die Rede von bestimmten Zwecken und Effekten der Transparenz schließlich eine hermeneutische Perspektive der Transparenz (im Sinne einer „erkennende[n] Arbeit am jeweiligen Gegenstand"):[107] Soll Transparenz als ein Mittel fungieren, das mit bestimmten Effekten einhergehen kann, fordert die Bildung eines entsprechenden Transparenz-Begriffs die Berücksichtigung der bereits betonten[108] Gelingensbedingungen von Kommunikation. Denn verstünde man Transparenz als den bloßen Abbau von Informationsasymmetrien, ohne dabei jene Gelingensbedingungen von Kommunikation zu beachten, erschöpfte sich Transparenz in der für sich genommen wertfreien Übermittlung von Information. Begrifflich irrelevant bliebe so die Eignung jenes Vorgangs, die mit der Transparenz verbundenen Ziele wie „Akzeptanz", „Nachvollziehbarkeit" und vor allem „Verständnis" tatsächlich zu erreichen.

Damit die Rede von der Transparenz nicht zu einer Leerformel degeneriert, sind deshalb qualitative Anforderungen an den Gegenstand des mit „Transparenz" bezeichneten Abbaus von Informationsasymmetrien zu stellen, konkret: Bei diesem Gegenstand muss es sich um einen *Erkenntnis*gegenstand handeln. Zu der Existenz einer Informationsasymmetrie in Bezug auf einen bestimmten (Erkenntnis-)Gegenstand und der Möglichkeit, diese Asymmetrie durch die Übermittlung von Information abzubauen, kommt folglich als drittes Merkmal des Transparenzbegriffs die Berücksichtigung der Adressatenperspektive bzw. der Anforderungen gelungener Kommunikation. Transparenz kann in diesem Sinne auch als Reduktion von Komplexität[109] begriffen werden: Es geht um die Strukturierung von Information. Transparenz ist „nicht nur eine Frage der quantitativen Informationsmenge, sondern auch der Qualität der zugänglichen Informationen".[110]

106 *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (6 f.).
107 *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237 (241).
108 Dazu bereits § 2 B. (S. 43 f.).
109 *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 19.
110 *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 18 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

II. Abgrenzung und Gegenbegriff

Begreift man Transparenz als den Vorgang des Abbaus von Informationsasymmetrien in Bezug auf einen Erkenntnisgegenstand, kann der Begriff von der „Öffentlichkeit" unterschieden werden. Öffentlichkeit bezeichnet dann den „simultane[n] Informationszugang in ‚Echtzeit'"[111], der keine Informationsasymmetrie mehr kennt. Wenn und soweit die Adressatenperspektive in diesem Zusammenhang Berücksichtigung findet, entspricht „Öffentlichkeit" indes dem Ideal „voller" Transparenz und bezeichnet keinen Widerspruch, sondern *eine* Ausprägung des (Ober-)Begriffs „Transparenz". Eine Abgrenzung zur „Offenheit" dürfte daneben entbehrlich bleiben, denn sie wird der Transparenz eher aus rhetorischen, denn terminologischen Erwägungen zur Seite gestellt („transparent und offen").[112] Das Gegenteil von Transparenz ist schließlich „Geheimheit", verstanden als fortwährende, statische Informationsasymmetrie (oder eben „Intransparenz"):[113] Der Abbau von Informationsasymmetrien als Vorgang findet hier nicht statt.

III. Ergebnis: Spezifisches Forschungsinteresse der Untersuchung

Auf der Grundlage der Entwicklung eines juristisch anschlussfähigen Transparenz-Begriffs kann nun das spezifische Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit definiert werden: Aus juristischer Perspektive geht es bei der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten insbesondere um die normativ gesteuerten Prozesse, die zum Abbau von Informationsasymmetrien in Bezug auf den Erkenntnisgegenstand „öffentlich-rechtlicher Rundfunk" gegenüber der Gesellschaft beitragen. Nicht zu übersehen ist dabei der dem normativ bedingten Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschafft *vorausliegende* Abbau von Informationsasymmetrien innerhalb der Rundfunkanstalten, namentlich zwischen den Rundfunkorganen sowie gegenüber sonstigen, in die Finanzierung und/oder Kontrolle der Sender eingebundenen Akteuren (angesprochen sind insofern die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten [KEF] sowie die [Landes-]Rechnungshöfe).

111 *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, § 37 Rn. 140.
112 *Heald*, in: Transparency, S. 25 f.
113 So *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 23 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Als normativ gesteuerter Prozess ist Transparenz objektiv-rechtlich vorgegeben, verläuft also entlang objektiv-rechtlicher Transparenzpflichten. Der mit „Transparenz" bezeichnete Prozess kann aber auch, was zu ermitteln ist, auf subjektiv-rechtlichen Transparenzverpflichtungen der Sender beruhen, also durch individuelle Ansprüche des Einzelnen ausgelöst werden. Im Übrigen kann der Abbau von Informationsasymmetrien auf die Eigeninitiative der Rundfunkanstalten erfolgen, will heißen: im Wege der Öffentlichkeitsarbeit. Stets zu reflektieren sind dabei der instrumentelle Charakter von Transparenz einerseits und die damit verbundenen Implikationen andererseits: Es geht letztlich (auch) um die Erkennbarkeit und Verständlichkeit der Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.

B. Facetten der Transparenz

Transparenz bleibt auch bei ihrer juristisch orientierten Definition als ein normativ determinierter Vorgang ein facettenreiches Phänomen. Diese Facetten der Transparenz helfen einerseits bei der Bildung analytischer Kategorien, die der weiteren Untersuchung zugrunde gelegt werden können. So erschöpft sich die referenzielle Natur der Transparenz nicht schon in dem begrifflich angelegten Bezug auf ein bestimmtes Erkenntnisobjekt. Transparenz steht etwa in Relation zu ihrer Wirkrichtung, kennt Differenzierungen nach dem Kriterium Zeit und ist ohne Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts nur unvollständig zu erfassen (I.). Die juristischen Facetten der Transparenz, insbesondere deren rechtliche Relativierungen, können andererseits davor bewahren, ein einliniges Konzept der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu zeichnen: Transparenz ist aus juristischer Perspektive nur sinnvoll denkbar, führt man sich ihre rechtlichen Grenzen vor Augen (II.).

I. Faktische Relationen

Einen ersten Ansatzpunkt für die vielfältigen Differenzierungen, zu denen der Prozess des Abbaus von Informationsasymmetrien Anlass gibt, bietet die *Wirkrichtung* des Vorgangs. Darüber hinaus kann Transparenz anhand von drei Dichotomien analysiert werden: Es geht *inhaltlich* um die Transparenz von Ereignissen (Ergebnissen) oder aber Prozessen (Verfahren),

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

zeitlich um retrospektive Transparenz oder aber antizipierte Transparenz, und *qualitativ* um nominelle oder aber effektive Transparenz.[114] Im Übrigen bleibt die Rolle gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Kontexte für die Transparenz zu gewärtigen.

1. Mögliche Wirkrichtungen der Transparenz

Vor dem Hintergrund des soeben skizzierten Forschungsinteresses, das sowohl den Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft als auch innerhalb der Rundfunkanstalten in den Blick nimmt, kann hinsichtlich der möglichen Wirkrichtungen von Transparenz vor allem zwischen „interner" und „externer" Transparenz unterschieden werden; eine Zwischenstellung in diesem Modell beansprucht die „Inter-Akteur-Transparenz": Die interne Transparenz bezeichnet den Abbau von Informationsasymmetrien innerhalb der Rundfunkanstalten; es geht um die Transparenz zwischen den Organen der Sender. Demgegenüber betrifft die externe Transparenz den Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber – im weitesten Sinne – Dritten als „Außenstehenden"; angesprochen ist damit vor allem die Transparenz der Sender gegenüber der Gesellschaft. Mit der Inter-Akteur-Transparenz ist schließlich der Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber Stellen wie der KEF oder auch staatlichen Stellen wie den (Landes-)Rechnungshöfen gemeint, die im Rahmen verfahrensrechtlich strukturierter Entscheidungsprozesse mit den Rundfunkanstalten zusammenwirken, ohne zu den Sendern in einem hierarchischen Verhältnis wie etwa im Rahmen der Rechtsaufsicht zu stehen.[115]

2. Ergebnistransparenz und Verfahrenstransparenz

Eine insbesondere aus juristischer Perspektive relevante Kategorisierung bildet ferner die Unterscheidung zwischen Ergebnistransparenz und Ver-

114 Ähnlich *Heald*, in: Transparency, S. 25 (29); *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (7) unterscheiden dagegen zwischen „quality" und „intent" einerseits sowie „outcome" andererseits und verbinden insofern die inhaltliche Differenzierung mit dem zeitlichen Aspekt; *Prat*, in: Transparency, S. 91 (97) differenziert zwischen der Transparenz von Entscheidungen („decisions") und der Transparenz von Tätigkeiten („effort").

115 Angelehnt an *Heald*, in: Transparency, S. 25 (27 ff.), der hinsichtlich der Wirkrichtung zwischen „vertikaler" und „horizontaler" Transparenz unterscheidet.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

fahrenstransparenz: Die Ergebnistransparenz betrifft nur das „Resultat eines Entscheidungsprozesses" und blendet den Vorgang der Entscheidungsfindung aus. Als instruktives Beispiel für einen bloß ergebnistransparenten Vorgang kann die Entscheidung des BVerfG über die Ablehnung einer Verfassungsbeschwerde gem. § 93a ff. BVerfGG genannt werden, die weder einer Verhandlung (§ 93d Abs. 1 S. 1 BVerfGG) noch gem. § 93d Abs. 1 S. 3 BVerfGG einer Begründung bedarf.[116] Die Verfahrenstransparenz umfasst dagegen auch den Prozess der Entscheidungsfindung. Ein Beispiel für einen (weitgehend) verfahrenstransparenten Vorgang ist unter dem Gesichtspunkt der Parlamentsöffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG) das Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 76 ff. GG.[117]

3. Zeitliche Dimension der Transparenz

Wechselwirkungen zu der Unterscheidung zwischen Ergebnis- und Verfahrenstransparenz entfaltet die zeitliche Dimension von Transparenz:[118] Im Kontext einzelner Entscheidungen (als temporaler Referenz) ist Transparenz zum einen aus der ex ante-Perspektive denkbar; es geht dann um die Erkennbarkeit des Prozesses zur Entscheidungsfindung, bevor die Entscheidung tatsächlich getroffen wird. Diese ex ante-Perspektive findet (teilweise) Ausprägungen in der Öffentlichkeit von Parlaments-, Gerichts- oder Gremienverhandlungen. Transparenz kann indes auch nachträglich („ex post") verwirklicht werden. Sie hat dann die Erkennbarkeit der Entscheidung selbst sowie gegebenenfalls des Entscheidungsfindungsprozesses erst, nachdem die Entscheidung getroffen wurde, zum Gegenstand.

4. Qualitative Dimension der Transparenz

Außerdem kann einer bloß nominell verstandenen „Transparenz" die effektive Transparenz entgegengesetzt werden[119] – wobei die grundsätzliche, qualitative Dimension der Transparenz vorliegend bereits begrifflich integriert ist: Bloß nominelle „Transparenz", die die Adressatenperspektive un-

116 *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 19 ff.
117 *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 20 f.
118 Dazu *Heald*, in: Transparency, S. 25 (32 ff.), der außerdem auf die Wahl des „richtigen" Zeitpunkts für Transparenz hinweist.
119 *Heald*, in: Transparency, S. 25 (34); *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 21 f. nennt dies „inhaltliche Transparenz".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

beachtet lässt, ist nach dem hier zugrunde gelegten Transparenz-Begriff keine Transparenz. Gleichwohl bietet die Qualität der jeweiligen Information ein sinnvolles Kriterium für graduelle Differenzierungen jedenfalls abseits ihrer Extreme, da hier freilich nicht jedwede, aus Adressatenperspektive unvollkommene Information aus dem Transparenz-Begriff ausscheiden soll.

5. Gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Kontext

Schließlich bleibt die Rolle gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Kontexte für die Transparenz nicht zu übersehen. Transparenz als Vorgang entfaltet sich in den Zusammenhängen breiterer Entwicklungen etwa hin zu einer „Audit-Gesellschaft" oder dem Übergang zum „regulierenden Staat", der weniger handelt als überwacht und steuert.[120] Diese der Transparenz vorausliegenden Umstände bedingen die (möglichen) Effekte von Transparenz und umgekehrt wirkt sich Transparenz auf diese Umstände aus.[121] Transparenz verwirklicht sich folglich – und selbstverständlich – nicht in einem Vakuum, sondern ist stets kontextabhängig.

II. Rechtliche Relativierungen

Der Zugang zu einer juristischen Verarbeitung der Transparenz liegt neben der Berücksichtigung sachlicher Differenzierungen primär in ihren rechtlichen Relativierungen: In der Ordnung des Grundgesetzes, dem jenseits des Schutzes der Menschenwürde absolute Postulate fremd sind, ist Transparenz weder ein Selbstzweck, noch kann Transparenz per se Vorrang vor anderen legitimen Zwecken beanspruchen. Zeichnete man Transparenz als einliniges Konzept frei von Beschränkungen, mündete dies in einem Ideal totaler Transparenz – das, wie *Winfried Hassemer* bemerkt, wiederum totalitär wäre: „Wer […] die schrankenlose Durchsichtigkeit der Welt fordert, setzt damit auf ein Bild von der Welt, bezüglich dessen die Befürchtung nicht fern liegt, er selbst wolle in dieser Welt am Ende nicht leben […]."[122]

Notwendiger „Gegenpol" der Transparenz ist in diesem Sinne nicht nur der verfassungsrechtliche Schutz der individuellen Privatsphäre, insbeson-

120 So (aus britischer Perspektive) *Heald*, in: Transparency, S. 25 (38 f.).
121 *Heald*, in: Transparency, S. 25 (38).
122 So eindringlich *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237 (246).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

dere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Vielmehr kommen auch die demokratische Öffentlichkeit und der demokratische Rechtsstaat kaum ohne Bereiche aus, die der Geheimhaltung unterliegen.[123] Beispiele sind etwa der verfassungsrechtlich anerkannte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung[124] oder die aus den objektiv-rechtlichen Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abzuleitenden Postulate zur Gewährleistung der Funktionsbedingungen der „Berichterstattung durch Rundfunk", insbesondere der Informantenschutz und das Redaktionsgeheimnis.[125] Es gibt deshalb keinen Rechtsgrundsatz, der pauschal und ausnahmslos die Transparenz sämtlicher staatlicher Stellen und ihres Handelns fordert. In einer Demokratie gibt es lediglich ein verfassungstheoretisches Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Transparenz und zulasten der Geheimheit staatlichen Handelns.[126]

Bei der staatlichen Transparenz und auch bei der Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geht es dementsprechend um eine institutionell und funktionell *angemessene* Transparenz, die von einem Ausgleich mit den jeweils zuwiderlaufenden Interessen lebt.[127] Eine institutionelle Entsprechung findet diese Maßgabe in der behördlichen Vereinigung der Aufsichtszuständigkeiten über den Datenschutz und die Informationsfreiheit in den (Bundes- und Landes-)Beauftragten für den Datenschutz *und* die Informationsfreiheit: Geheimheit und Offenheit sind im demokratischen Rechtsstaat kein Paradoxon, sie stehen in dem Wechselverhältnis gegenseitiger Begrenzung.[128]

123 Pointiert *Jestaedt*, AöR 126 (2001), 204 (205): „Das Lebenselixier sowohl der offenen Gesellschaft als auch des ihr zugeordneten Staatsmodells besteht daher nicht in der einseitigen Betonung von Offenheit, Öffentlichkeit, Öffnung, sondern in einem ebenso spezifischen wie komplexen Mischungsverhältnis von Offenheit und Geschlossenheit, von Öffentlichkeit und Vertraulichkeit, von Öffnung und Ausschließung, von Inklusion und Exklusion." Ferner *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237 (246).

124 Dazu ausführlich unten § 6 A. II. 1. (S. 169 ff.).

125 Dazu ausführlich unten § 6 A. I. (S. 160 ff.).

126 *Jestaedt*, AöR 126 (2001), 204 (220 f.).

127 In diese Richtung *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 22; *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237 (246).

128 *Hassemer*, in: Festschrift Papier, S. 237 (248).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

C. Grenzen des Forschungsinteresses

Mit der Bildung eines Transparenz-Begriffs und der Benennung des Forschungsinteresses der vorliegenden Arbeit sind zugleich die Grenzen dieser Untersuchung definiert – denn die limitierenden Faktoren ergeben sich aus dem Transparenz-Begriff selbst: Zum einen ist Transparenz als Verfahren kaum messbar – die vielschichtige Natur (Wirkrichtung, inhaltliche, zeitliche und qualitative Dimensionen, Kontext) der Transparenz erlaubt es nicht, quantitative Aussagen über die Transparenz eines bestimmten Erkenntnisgegenstands zu treffen.[129] Zum anderen wird Transparenz mit Attributen in Verbindung gebracht (beispielsweise mit institutioneller Qualität und ökonomischer Leistungsfähigkeit), die ihrerseits von der Wahrnehmung der betreffenden Institution als „transparent" abhängen. Das Ergebnis sind Identifikationsprobleme, die den Nachweis von Kausalitätsbeziehungen zwischen der Transparenz und ihren Effekten wesentlich erschweren.[130]

Während ein quantitativer Vergleich der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten deshalb mit empirisch fundierten Einwänden behaftet ist, gilt dies nicht für einen *Rechts*vergleich unter qualitativen Vorzeichen, der insbesondere die oben dargestellten faktischen Relationen der Transparenz rezipiert. Ob gesetzlich nur die Ergebnistransparenz eines Prozesses ex post angeordnet ist oder aber die Verfahrenstransparenz aus der ex ante-Perspektive; ob die Rundfunkanstalten grundsätzlich anspruchsverpflichtete Stellen nach Informationsfreiheitsrecht sind oder nicht; oder ob die Sender von einer informationsfreiheitsrechtlichen Bereichsausnahme profitieren: dies alles steht einem Rechtsvergleich offen.

Unter diesen Vorzeichen geht es dieser Untersuchung nicht darum, im Sinne einer Großformel Aussagen darüber zu treffen, wie transparent die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entlang eines (formal-quantitativ definierten) Maßstabs sind. Es geht vielmehr um die Identifikation, Analyse und juristische Bewertung der rechtlichen Regelungen, die den Abbau von Informationsasymmetrien in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen

129 *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (19) („measurement problem"); *Heald*, in: Transparency, S. 25 (41) weist vor diesem Hintergrund darauf hin, dass Transparenz-Indizes kritisch zu betrachten seien und unter Umständen zur Setzung falscher Anreize führen könnten.

130 *Forssbaeck/Oxelheim*, in: Oxford Handbook of Transparency, S. 3 (19) („endogeneity problem").

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rundfunkanstalten fordern und insofern auch: um einen (intraföderalen Binnen-)Rechtsvergleich.

D. Gang der Untersuchung

Auf dem Fundament der vorstehenden Akzentuierung des Forschungsinteresses gliedert sich die Arbeit in zwei Hauptteile: Der erste Hauptteil untersucht die objektiv-rechtliche Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten; konkret geht es um den normativ vorgegebenen Abbau von Informationsasymmetrien bspw. durch gesetzliche Veröffentlichungspflichten der Sender.[131] Der zweite Hauptteil befasst sich demgegenüber mit der subjektiv-rechtlich begründeten Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten; in Rede steht insofern der Abbau von Informationsasymmetrien durch die Geltendmachung individueller Informationsansprüche.[132]

Das Verhältnis zwischen objektiv-rechtlicher Transparenz und subjektiv-rechtlicher Transparenzverpflichtung ist dabei kein hierarchisches, sondern ein solches wechselseitiger Ergänzung. Wesentlicher Unterschied zwischen der objektiv-rechtlichen Transparenz und der subjektiv-rechtlichen Transparenzverpflichtung ist der jeweilige Wirkmechanismus: Objektiv-rechtliche Transparenzpflichten wirken unabhängig von ihrer individuellen Geltendmachung und stehen einer solchen Geltendmachung – wie sich noch zeigen wird – auch nicht offen. Sie sind allein im Wege der Rechtsaufsicht durchsetzbar oder ggf. im Rahmen von Innenrechtsstreitigkeiten zwischen den Organen der Rundfunkanstalten. Subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtungen sind demgegenüber gerichtlich durchsetzbar, aber in ihrer Wirkung auch abhängig von der individuellen Geltendmachung; im Übrigen adressieren sie lediglich die (externe) Transparenz der Rundfunkanstalten gegenüber der Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich der erste Hauptteil zu der objektiv-rechtlichen Transparenz der Rundfunkanstalten auf die Transparenz der Rundfunkgremien (§ 5), die Transparenz der Programmgestaltung (§ 6) und die finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (§ 7). Der zweite Hauptteil zu der subjektiv-rechtlichen Transparenzverpflichtung der Sender legt sei-

131 Dazu §§ 4-9 (S. 65 ff.).
132 Dazu §§ 10, 11 (S. 345 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nen Schwerpunkt auf den individuellen Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht (§ 11).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teil 1:
Objektiv-rechtliche Transparenz der Rundfunkanstalten

§ 4 Fokus: Gremien, Programmgestaltung und Finanzen sowie Geschäftsführung

Ausgangspunkt dieses ersten Hauptteils zu der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist eine Konzentration der Untersuchung auf wesentliche Kernfragen. Angelegt ist die Notwendigkeit inhaltlicher Eingrenzung in dem prozeduralen Begriff der „Transparenz": Wenn „Transparenz" der Abbau von Informationsasymmetrien in Bezug auf einen bestimmten Erkenntnisgegenstand ist,[133] markiert die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ein potenziell uferloses Feld – theoretisch könnten sämtliche den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffenden Vorgänge Gegenstand des Abbaus von Informationsasymmetrien und entsprechender Pflichten sein.

Anhaltspunkte für eine thematische Konzentration liefert der öffentliche Diskurs um die Transparenzdefizite der Rundfunkanstalten: Transparenz entfaltet sich – wie eingangs bemerkt[134] – nicht in einem Vakuum, sondern steht als Vorgang in den Zusammenhängen gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Entwicklungen. Insbesondere der *gesellschaftliche* Kontext der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kann deshalb eine rechtswissenschaftliche Verarbeitung des Themas informieren und für praktisch relevante Fragen sensibilisieren. Das heißt keineswegs, dass sich die Untersuchung im Ergebnis entlang gesellschaftlicher und politischer Erwartungen orientiert. Sie will im Gegenteil ausschließlich wissenschaftlich fundierte Antworten auf auch gesellschaftlich relevante Fragen geben.

Die Verarbeitung von Realfaktoren steht damit nicht im Widerspruch zu rechtswissenschaftlichem Anspruch und juristischer Methode. Es ist

133 Siehe zur Begriffsbildung oben § 3 A. (S. 52 ff.).
134 Siehe oben § 3 B. I. 5. (S. 60).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

vielmehr Aufgabe und „Programm einer aufgeklärten Rechtsdogmatik", diese Realfaktoren zur Kenntnis zu nehmen, soll Rechtswissenschaft nicht zur gesellschaftlich belanglosen und praktisch wenig anschlussfähigen – schlicht selbstgenügsamen – Disziplin degenerieren.[135] In diesem Sinne bilden die den öffentlichen Diskurs zur Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten prägenden Themen „Transparenz der Gremien" (A.), „Transparenz der Programmgestaltung" (B.) und „Finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung" (C.) zugleich die Kernfragen der Untersuchung der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Insbesondere diesen Themen werden sich die folgenden Kapitel widmen.

A. Transparenz der Gremien

Die Transparenz der Gremien spielt im öffentlichen Diskurs vor allem unter dem Gesichtspunkt der Aufgaben- und Funktionserfüllung der Rundfunkräte[136] eine Rolle. In der Konsequenz bildet der Aspekt der Kontrolle das Leitmotiv der Kritik: Betont wird etwa, im Sinne demokratischer Kontrolle gehöre es dazu, dass die Gremien die Ausübung ihrer Aufsicht über die Sender „gegenüber den entsendenden Organisationen und gegenüber der Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar machen".[137] Defizite werden nicht nur allgemein mit Blick auf fehlende Informationen über die Arbeit der Gremien und die infrage stehenden Diskussionsthemen ausgemacht,[138] sondern auch in der Konzentration wesentlicher Entscheidungen bei den informellen Freundeskreisen (oder nichtöffentlichen Ausschusssitzungen)[139] sowie in dem Fehlen einer gemeinsamen Transparenzstrategie

135 Ausführlich hierzu *Schoch*, in: Die Verwaltung, Zur Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft, Beiheft 12, S. 11 mit zahlreichen Beispielen zu einer aufgeklärten Dogmatik als der rechtswissenschaftlichen Methode. – Dass kein Widerspruch zwischen der Verarbeitung von Realfaktoren und dogamtischer Metode existiert, betont auch *Schulze-Fielitz*, JöR 50 (2002), 1 (52 f.): Rechtsdogmatische Arbeit erweise sich „gerade dann als besonders überzeugend, wenn sie durch Folgenorientierung den jeweiligen Sachstrukturen angemessen ist".

136 Bzw. der Hörfunkräte (Deutschlandradio) oder Fernsehräte (ZDF).

137 *Thomaß/Dupuis*, Öffentliche Anteilnahme, epd medien 35/2014, 5.

138 *Thomaß/Dupuis*, Öffentliche Anteilnahme, epd medien 35/2014, 5.

139 *Rotermund*, Wir sollten die Rundfunkgremien wählen!, FAZ Nr. 106 v. 08. 05. 2019, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Sender.[140] Kritisiert wird ferner die (unzureichende) Dokumentation von Wortbeiträgen und Meinungsverschiedenheiten in den veröffentlichten Sitzungsprotokollen der Gremien.[141] Die Unzugänglichkeit von Tischvorlagen und Beratungsgrundlagen erschwere (oder verunmögliche) es im Übrigen auch den anwesenden Gästen öffentlicher Sitzungen, dem jeweiligen Sitzungsverlauf zu folgen; die Internetöffentlichkeit bleibe von dem Geschehen ohnedies ganz ausgeschlossen.[142] Mit Blick auf die interne Transparenz zwischen den Anstaltsorganen wird außerdem kritisch festgestellt, dass das „Wissen über Unternehmensprozesse […] zwischen Intendanz und Aufsichtsgremien asymmetrisch verteilt" sei.[143]

B. Transparenz der Programmgestaltung

Das Thema „Programm" betrifft neben Stimmen, die nach Transparenz bei der Umsetzung des öffentlich-rechtlichen Auftrags fragen,[144] die Kritik an (mangelnder) Information über Programmbeschwerden und ihre Behandlung; konstatiert werden insofern Defizite im Vergleich zum Vorgehen des Presserats.[145] Aus Sicht der Produzenten geht es überdies um Transparenz im Prozess des Programmbezugs, der nicht nur als „Blackbox" beschrieben, sondern auf dem Weg „bis zur endgültigen Auftragsvergabe in Form eines

140 *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (5).

141 *Rotermund*, Wir sollten die Rundfunkgremien wählen!, FAZ Nr. 106 v. 08. 05. 2019, S. 13; *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (4 f.); ebenso *Staun*, Der österreichische Wirtschaftswissenschaftler Leonhard Dobusch versucht, Transparenz zu schaffen im ZDF-Fernsehrat. Manche mögen das nicht. Ein Interview, FAS Nr. 1 v. 06. 01. 2019, S. 43: „Nicht einmal die Wortprotokolle der öffentlichen Sitzungen werden veröffentlicht."

142 *Staun*, Der österreichische Wirtschaftswissenschaftler Leonhard Dobusch versucht, Transparenz zu schaffen im ZDF-Fernsehrat. Manche mögen das nicht. Ein Interview, FAS Nr. 1 v. 06. 01. 2019, S. 43.

143 *Rotermund*, Wir sollten die Rundfunkgremien wählen!, FAZ Nr. 106 v. 08. 05. 2019, S. 13.

144 Zur Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien, Zehn Thesen, Offener Brief, abrufbar im Internet unter https://xn--zukunft-ffentlich-rechtliche-91c.de/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023): „Es geht auch um Transparenz von Entscheidungen hinsichtlich der Auftragsfortentwicklung sowie organisatorischer und programmlicher Umsetzung."

145 *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (5): „Gebündelte Jahresstatistiken aller eingereichten Beschwerden – wie etwa beim Deutschen Presserat üblich – sucht man vergebens."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

beidseitig unterschriebenen Vertragsdokuments […] als byzantinisch empfunden" wird.[146] Defizite werden außerdem im Bereich des Rechteerwerbs und bei Produktionsverträgen benannt[147] – kaum Halt macht die Kritik dabei vor dem Verweis der insofern konfrontierten Sender auf ihre Programmfreiheit.[148]

C. Finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung

Wenn es sich bei der Beitragsfinanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten um den Dreh- und Angelpunkt des in Rede stehenden „Transparenzdiskurses" handelt, nimmt es kaum wunder, dass das Hauptaugenmerk der Öffentlichkeit auf der finanziellen Transparenz und auf der Transparenz der Geschäftsführung der Sender liegt. Pointiert erfasst wird dieser Zusammenhang durch die Formulierung des Anspruchs: „[…] wer eine Abgabe erhebt, der sich niemand entziehen kann, muss penibel Rechenschaft darüber ablegen, wofür er sie verwendet."[149] Das Interesse bezieht sich demgemäß vor allem auf die konkreten Kosten für die Übertragungsrechte großer Sportereignisse (Fußball, Olympia) und die Höhe der Honorare für (bestimmte) Moderatoren.[150] Der Schluss, die Transparenz in finanziellen Dingen sei zum einen „keine Stärke" der Sender[151] und werde zum anderen im Bereich von Programm und Moderatoren (fast) vollständig verweigert,[152] muss damit im Kontrast zu den aus der Beitragsfinanzierung abgeleiteten Erwartungen stehen. Kritikpunkte markieren außerdem die fehlende Veröffentlichung der Prüfberichte der Rechnungshöfe[153] und um-

146 *Castendyk*, Ein großer Schritt, epd medien 50/2013, 9 (12).
147 *Renner*, Öffentlich undurchsichtig, Die Welt Nr. 39 v. 15. 02. 2013, S. 3 fragt nach Programmkosten und Moderatoren-Honoraren; zu dem Fall der vorzeitigen Einstellung der Sendung „Gottschalk live" und damit verbundenen Zahlungen in Millionenhöhe an den Moderator *Hanfeld*, Wen der Geldsegen trifft, FAZ Nr. 119 v. 26. 05. 2015, S. 16.
148 *Hanfeld*, Drum prüfe, wo das Geld verschwindet, FAZ Nr. 145 v. 26. 06. 2015, S. 15.
149 *Renner*, Öffentlich undurchsichtig, Die Welt Nr. 39 v. 15. 02. 2013, S. 3.
150 *Amann*, Die schwarzen Kanäle, FAZ Nr. 50 v. 16. 12. 2012, S. 37; *Jahn*, Einblick für Zwangsgeld, FAZ Nr. 118 v. 24. 05. 2013, S. 11.
151 *Renner*, Öffentlich undurchsichtig, Die Welt Nr. 39 v. 15. 02. 2013, S. 3.
152 *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (4): „Black Boxes indes bleiben vielfach bei Sportrechten, Moderatorinnen- und Expertenhonoraren oder Kosten für einzelne Sendungen."
153 *Hanfeld*, Drum prüfe, wo das Geld verschwindet, FAZ Nr. 145 v. 26. 06. 2015, S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gekehrt die Bemerkung, veröffentlichtes Zahlenmaterial sei nur Experten verständlich.[154] Anlass zur Kritik geben im Übrigen die kaum mehr überschaubaren Beteiligungsgeflechte der Rundfunkanstalten mit ihren Produktionsfirmen.[155]

154 *Renner*, Öffentlich undurchsichtig, Die Welt Nr. 39 v. 15. 02. 2013, S. 3.
155 *Amann*, Die schwarzen Kanäle, FAZ Nr. 50 v. 16. 12. 2012, S. 37.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

§ 5 Transparenz der Rundfunkgremien

Wenn das BVerfG die Rundfunkgremien als „Sachwalter der Allgemeinheit" akzentuiert und unter diesen Vorzeichen die Sicherstellung ihres effektiven Einflusses auf die Wahrnehmung des *gesamten* Rundfunkauftrags verlangt, muss die Transparenz der Rundfunkgremien den Ausgangspunkt jeder Untersuchung zur Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bilden: Die Transparenz der Rundfunkgremien ist eine maßgebliche Bedingung für die Transparenz der Sender, sie betrifft gleichermaßen die Programmgestaltung und die Geschäftsführung der Rundfunkanstalten, mit anderen Worten: Gremientransparenz ist die Transparenz der internen Aufsicht über Programm[156] und Geschäftsführung[157]. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG kennt vor diesem Hintergrund verfassungsrechtliche Vorgaben für die Transparenz der Rundfunkgremien (B.), die sich rundfunkrechtlich sowohl auf den Abbau von Informationsasymmetrien innerhalb der Sender (interne Transparenz, C.) als auch auf den Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft (externe Transparenz, D.) auswirken. Bei der Frage, ob und in welchem Umfang verbleibende rundfunkrechtliche Freiräume eigeninitiativ zu weitergehenden Transparenzmaßnahmen genutzt werden können, stehen anschließend das Selbstverwaltungsrecht öffentlicher-rechtlicher Rundfunkanstalten sowie die Reichweite des parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalts für die Rundfunkordnung im Mittelpunkt (E.). Während ein Blick auf die informellen Strukturen des Rundfunkrats („Freundeskreise") die Untersuchung schließlich mit den Herausforderungen der Praxis konfrontiert (F.), beginnt dieses Kapitel mit einer Skizze zu der Binnenstruktur der Sender (A.).

A. Binnenstruktur öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Im Sinne der juristischen Präzision der folgenden Ausführungen zu der Transparenz der Rundfunkgremien ist zunächst ein knapper Überblick zu dem rundfunkrechtlichen Normbestand zu der (Binnen-)Organisation

156 Dazu ausführlich § 6 B. (S. 179 ff.).
157 Dazu ausführlich § 7 D. (S. 276 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Rundfunkanstalten gefordert. Die gesetzlichen Regelungen über die verbindlichen Grundsätze der Organisation der Rundfunkanstalten stimmen insofern weitgehend überein.[158] Regelmäßig kennt die Binnenstruktur öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten drei Organe: den Rundfunkrat (Fernsehrat oder Hörfunkrat)[159] (I.), den Verwaltungsrat (II.) und den Intendanten (III.).[160] Mit Rücksicht auf den rechtstechnisch korrekten Sprachgebrauch sind außerdem die in diesem Kontext in Erscheinung tretenden Begriffe „Aufsicht", „Kontrolle" und „Überwachung" zu bestimmen (IV.).

I. Rundfunkrat als kollegiales Hauptorgan

Im Zentrum der binnenpluralistisch zu organisierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten steht der Rundfunkrat als kollegiales Hauptorgan: Das Gremium ist in den Worten des BVerfG „das höchste Organ der Anstalt"[161] und vertritt nach den weitgehend übereinstimmenden gesetzlichen bzw. staatsvertraglichen[162] Zuschreibungen die „Interessen der Allgemeinheit" auf dem Gebiet des Rundfunks (bzw. konkret im Hinblick auf die jeweilige Rundfunkanstalt).[163] Die personelle Zusammensetzung des Kolle-

158 Statt Vieler so bereits *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (327).

159 Im Folgenden ist der sprachlichen Einfachheit halber stets die Rede von „Rundfunkrat", die Ausführungen beziehen sich aber ebenso auf den „Fernsehrat" des ZDF und den „Hörfunkrat" des DLR.

160 BR: Art. 5 BR-G; DLR: § 19 DLR-StV, ferner § 4 DLR-Satzung; DW: § 24 Abs. 1 DW-G; HR: § 4 Abs. 1 S. 1 HR-G; MDR: § 15 Abs. 1 MDR-StV; NDR: § 17 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 8 RB-G (kennt zusätzlich das „Direktorium" als Organ); RBB: § 12 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 25 SMG; SWR: § 13 Abs. 1 SWR-StV (kennt zusätzlich die „Landesrundfunkräte" als Organe, soweit sie nach dem Staatsvertrag Träger von eigenen Rechten und Pflichten sind); WDR: § 13 Abs. 1 WDR-G; ZDF: § 19 ZDF-StV, ferner § 4 ZDF-Satzung.

161 *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (328).

162 Im Folgenden ist stets die Rede von „gesetzlichen" Regelungen bzw. von den „Rundfunkgesetzen"; dies schließt die Staatsverträge über die Mehr-Länder-Rundfunkanstalten (DLR-StV, MDR-StV, NDR-StV, RBB-StV, SWR-StV, ZDF-StV) ein, zumal diese Staatsverträge auf Grund der notwendigen Transformation als einfaches Landesrecht gelten, d. h. ohnedies im Rang eines formellen Landesgesetzes stehen.

163 BR: Art. 6 Abs. 1 S. 1 BR-G; DLR: § 19a Abs. 1 S. 1 DLR-StV; DW: §§ 26 Abs. 1 S. 1, 32 Abs. 1 S. 1 DW-G; HR: § 5 Abs. 1 S. 1 HR-G; MDR: § 17 Abs. 1 S. 2 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 1 S. 1 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 1 S. 1 RB-G; RBB: § 12 Abs. 2 S. 1 RBB-StV; SR: §§ 26 Abs. 1 S. 1, 28 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 SMG; SWR: § 15 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 SWR-StV,

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gialorgans ist Gegenstand detaillierter gesetzlicher Regelungen und folgt einem *ständisch-korporativen*[164] Modell: Entsendungsberechtigt sind neben staatlichen Institutionen diverse (verbandlich organisierte) gesellschaftliche Gruppen, unter anderem die Kirchen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie verschiedene Interessenvereinigungen.[165]

Die Rolle als „Vertreter der Allgemeinheit" spiegelt sich insbesondere in der Aufgabe des Rundfunkrats wider, das Programm der jeweils zu beaufsichtigenden Rundfunkanstalt zu überwachen sowie die Einhaltung des Programmauftrags einschließlich konkretisierender, zumeist vom Rundfunkrat erlassener Richtlinien zu kontrollieren.[166] Im Übrigen wird dieser Anspruch nicht nur mit der Beratung des Intendanten (in Programmangelegenheiten),[167] sondern auch dessen Kreation markiert: Der Rundfunkrat ist zuständig für die Wahl (und zumeist die Abberufung) des Intendan-

ferner § 8 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 SWR-Satzung; WDR: §§ 15 Abs. 12 S. 2 Hs. 1, 16 Abs. 1 S. 1 WDR-G; ZDF: § 19a Abs. 1 S. 1 ZDF-StV, ferner § 6 Abs. 1 S. 2 ZDF-Satzung.

164 So *Starck*, ZRP 1970, 217 (218); ähnlich *Cornils*, ZevKR 54 (2009), 417 (428) („grobmaschig ständische Struktur"); zur (zutreffenden) Kritik an der korporatistischen Verbandsstruktur *Möllers*, AfP 2013, 457 (462); *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (531).

165 Zur Zusammensetzung des Rundfunkrats für den BR: Art. 6 Abs. 3 BR-G; DLR: § 21 Abs. 1 DLR-StV; DW: § 31 Abs. 1-3 DW-G; HR: §§ 5 Abs. 2, 5a Abs. 1 HR-G; MDR: § 16 Abs. 1 MDR-StV; NDR: § 18 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 10 Abs. 1 S. 1 RB-G; RBB: § 14 Abs. 1 S. 2 RBB-StV; SR: § 27 Abs. 1 S. 1 SMG; SWR: § 14 Abs. 2, 3 SWR-StV; WDR: § 15 Abs. 2-4 WDR-G; ZDF: § 21 Abs. 1 ZDF-StV. – Die Rede ist vor diesem Hintergrund von verschiedenen „Bänken", siehe in Bezug auf den WDR *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (335 f.).

166 BR: Art. 6 Abs. 1 S. 2, Art. 7 Abs. 3 Nr. 3 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 1 S. 3 BR-Satzung; DLR: § 20 Abs. 1 DLR-StV, ferner § 5 Abs. 1 S. 1, 2 DLR-Satzung; DW: § 32 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 Nr. 2 DW-G; HR: § 9 Nr. 2 HR-G; MDR: § 17 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, Abs. 4 Nr. 2 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 1 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 2 Nr. 5 RB-G; RBB: § 13 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Nr. 7 RBB-StV; SR: § 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 S. 2 SMG; SWR: § 15 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 Nr. 4 SWR-StV, ferner § 8 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 SWR-Satzung; WDR: § 16 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 Nr. 7, Abs. 5 S. 1 WDR-G, ferner § 10 WDR-Satzung; ZDF: § 20 Abs. 1 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 1 S. 1, 2 ZDF-Satzung.

167 BR: Art. 7 Abs. 3 Nr. 2 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 1 S. 2 BR-Satzung; DLR: § 20 Abs. 1 S. 1 DLR-StV, ferner § 5 Abs. 1 S. 3 DLR-Satzung; DW: § 32 Abs. 1 S. 3 DW-G; HR: § 9 Nr. 2 HR-G; MDR: § 17 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 3 RB-G; RBB: § 13 Abs. 1 S. 1 RBB-StV; SR: § 28 Abs. 3 S. 1 SMG; SWR: § 15 Abs. 2 S. 1 SWR-StV, ferner § 8 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 SWR-Satzung; WDR: § 16 Abs. 4 WDR-G; ZDF: § 20 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 1 S. 3 ZDF-Satzung.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

ten.[168] Das Gremium ist außerdem an der Besetzung des Verwaltungsrats beteiligt[169] und beschließt (ggf. gemeinsam mit dem Verwaltungsrat) über die (Haupt-)Satzung der Rundfunkanstalt[170]. Abseits dieser grundsätzlichen, programmlichen und personellen Fragen erstrecken sich die Kompetenzen des Rundfunkrats auf den geschäftlichen Bereich und umfassen in der Regel Zustimmungs- bzw. Genehmigungsbefugnisse,[171] beispielsweise mit Blick auf den Haushaltsplan oder den Jahresabschluss der betreffenden

168 Zuständiges Gremium ist mit Ausnahme des SWR *allein* der jeweilige Rundfunkrat, bzw. Fernsehrat (ZDF) oder Hörfunkrat (DLR); (über) den Dienstvertrag mit dem erfolgreichen Bewerber (be)schließt dagegen der Verwaltungsrat. – Siehe für den BR: Art. 12 Abs. 1 S. 1, Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 BR-G; DLR: § 26 Abs. 1 S. 1, § 23 Abs. 1 S. 1 DLR-StV, ferner § 5 Abs. 2, § 11 Abs. 1, § 18 Abs. 1 DLR-Satzung; DW: § 32 Abs. 3 Nr. 3, § 37 Abs. 2 Nr. 1 DW-G; HR: §§ 9 Nr. 1, 16 Abs. 1, § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 HR-G; MDR: §§ 17 Abs. 4 Nr. 3, 27 Abs. 1 S. 1, § 23 Abs. 2 Nr. 6 MDR-StV; NDR: §§ 19 Abs. 3 Nr. 2, 29 Abs. 1 S. 1, § 26 Abs. 2 Nr. 5 NDR-StV; RB: §§ 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, 18 Abs. 1 S. 1, § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 RB-G; RBB: §§ 13 Abs. 2 Nr. 2, 22 Abs. 1 S. 1, § 18 Abs. 2 Nr. 1 RBB-StV, ferner § 19 Abs. 1 RBB-Satzung; SR: §§ 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, 34 Abs. 1, § 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SMG; SWR: §§ 15 Abs. 3 Nr. 1, 21 Abs. 2 Nr. 1, 26 Abs. 1 S. 1 – gemeinsame Wahl durch Rundfunkrat *und* Verwaltungsrat –, § 21 Abs. 2 Nr. 9 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 3, § 21 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 WDR-G; ZDF: § 26 Abs. 1 S. 1, § 23 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 3 ZDF-StV, ferner § 11 Abs. 1, § 15 Abs. 2 Buchst. a ZDF-Satzung.

169 BR: Art. 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 8 BR-Satzung; DLR: § 24 Abs. 1 Nr. 5 DLR-StV; DW: §§ 32 Abs. 3 Nr. 4, 36 Abs. 1 Nr. 2 DW-G; HR: § 11 Abs. 1 S. 2 HR-G; MDR: § 17 Abs. 4 Nr. 5 MDR-StV, ferner Art. 3a S. 1 MDR-Satzung (Wahl allein durch den Rundfunkrat); NDR: § 19 Abs. 3 Nr. 3 NDR-StV (Wahl allein durch den Rundfunkrat); RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 RB-G; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 1 RBB-StV; SR: § 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SMG; SWR: § 15 Abs. 3 Nr. 6 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 WDR-G; ZDF: § 24 Abs. 1 Buchst. b ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 2 ZDF-Satzung.

170 BR: Art. 7 Abs. 1 S. 2 BR-G; DLR: § 23 Abs. 3 DLR-StV; DW: § 32 Abs. 3 Nr. 1 DW-G; HR: § 7 Abs. 2 S. 1 HR-G; MDR: § 17 Abs. 4 Nr. 1 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 3 Nr. 1 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 RB-G; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 4 RBB-StV; SR: § 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 10 SMG; SWR: §§ 1 Abs. 2 S. 2, 15 Abs. 3 Nr. 3 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 WDR-G; ZDF: § 20 Abs. 2 S. 1 ZDF-StV.

171 Wenn hier und im Folgenden die Rede von „Befugnissen" ist, sind damit nicht etwa gesetzliche Ermächtigungen zu staatlichen Eingriffen in subjektive Rechte bezeichnet; „Befugnis" ist hier lediglich synonym mit „Kompetenz" zu verstehen, also als die normative Zuordnung einer Aufgabe, d. h. als Wahrnehmungszuständigkeit.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Anstalt.[172] Der sog. „Beihilfekompromiss“[173] erweitert den Aufgabenkreis des Rundfunkrats schließlich unter anderem um die Durchführung des Verfahrens nach § 32 Abs. 4-6 MStV: Das Gremium ist maßgeblich beteiligt an dem Drei-Stufen-Test zur Genehmigung neuer und veränderter Telemedienangebote.[174]

Die Mitglieder des Rundfunkrats sind bei der Wahrnehmung dieser skizzierten Aufgaben frei von Weisungen.[175] Zur Erleichterung der Arbeit sowie zur Vorbereitung von Sitzungen und Beschlüssen bildet der Rundfunkrat Ausschüsse.[176]

172 BR: Art. 13 Abs. 1 S. 2 BR-G; DLR: § 20 Abs. 2 DLR-StV, ferner § 5 Abs. 3 DLR-Satzung; DW: § 32 Abs. 4 S. 2 DW-G; HR: § 9 Nr. 3 HR-G; MDR: § 17 Abs. 4 Nr. 6-8 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 3 Nr. 4-6 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 RB-G; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3 Nr. 4 RBB-StV; SR: § 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 6, 7, 9 und 12 SMG; SWR: § 15 Abs. 3 Nr. 2, 7 und 8 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 9 WDR-G; ZDF: § 20 Abs. 3 S. 1, 2 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 4 ZDF-Satzung.

173 Dazu unten § 6 C. II. (S. 192 ff.).

174 BR: Art. 25 Abs. 3 S. 1 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 6 BR-Satzung; DLR: Ergibt sich aus den Richtlinien zum „Genehmigungsverfahren des Deutschlandradios für neue oder veränderte Telemedien und ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme“ vom 28. 05. 2009; HR: § 9 Nr. 2 HR-G; MDR: Ergibt sich aus den Richtlinien zum „Genehmigungsverfahren des Mitteldeutschen Rundfunks für neue Telemedienangebote, für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote sowie ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme“ i. d. F. vom 09. 12. 2019; RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 11 RB-G; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 8 RBB-StV; SWR: § 15 Abs. 3 Nr. 10 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 7, Abs. 3 WDR-G; ZDF: § 5 Abs. 5 ZDF-Satzung.

175 BR: Art. 6 Abs. 1 S. 4 BR-G; DLR: § 19a Abs. 1 S. 2 DLR-StV; DW: § 26 Abs. 1 S. 2 DW-G; HR: § 5 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 HR-G; MDR: § 15 Abs. 9 S. 2 MDR-StV; NDR: § 20 Abs. 2 S. 2 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 1 S. 4 RB-G; RBB: § 12 Abs 2 S. 2 RBB-StV; SR: § 26 Abs. 1 S. 2 SMG; SWR: § 13 Abs. 8 S. 2 SWR-StV, ferner § 4 SWR-Satzung; WDR: § 15 Abs. 12 S. 2 Hs. 2 WDR-G; ZDF: § 19a Abs. 1 S. 2 ZDF-StV, ferner § 6 Abs. 1 S. 3 ZDF-Satzung.

176 BR: Art. 8 Abs. 1 S. 1 BR-G; DLR: § 22 Abs. 2 S. 2 DLR-StV, ferner § 10 Abs. 2 S. 1 DLR-Satzung; DW: §§ 32 Abs. 3 Nr. 6, 35 Abs. 1 DW-G; HR: § 4 Abs. 1 S. 2 HR-G; MDR: § 21 Abs. 1 S. 1 MDR-StV; NDR: § 23 Abs. 1 S. 1, 2 NDR-StV, ferner Art. 11 NDR-Satzung; RB: § 13 Abs. 4 S. 2 RB-G; RBB: § 13 Abs. 5 RBB-StV; SR: § 30 Abs. 1 SMG; SWR: §§ 13 Abs. 1 S. 2, 19 Abs. 1 S. 1 SWR-StV; WDR: § 17 Abs. 1 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 2 S. 2 ZDF-StV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

II. Verwaltungsrat als internes Geschäftsführungsaufsichtsorgan

Die Aufsicht über den Intendanten wird im Rahmen der Binnenkontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten neben dem Rundfunkrat als „höchstem Organ" vor allem durch den Verwaltungsrat ausgeübt.[177] Im Gegensatz zum Rundfunkrat überwacht der Verwaltungsrat nicht das Programm, sondern die Geschäfts- und Wirtschaftsführung des Intendanten, soweit sie nicht die inhaltliche Gestaltung des Angebots betrifft.[178] Dieser positivrechtlichen Kompetenztrennung[179] ungeachtet ist der mittelbare Einfluss der Prüfungs-, Zustimmungs- und Entscheidungsbefugnisse des Verwaltungsrats etwa im personellen und finanziellen Bereich auf das Programm kaum von der Hand zu weisen.[180] Das Kollegialorgan vertritt dabei – je nach normativer Zuschreibung – entweder die Interessen der Allgemeinheit[181] oder fördert die Interessen der jeweiligen Rundfunkanstalt[182].[183] An seiner Kreation sind außer dem Rundfunkrat zumeist die Beschäftigten der Sender bzw. ihre Interessenvertretungen (Personalrat) beteiligt, aber auch die Entsendungsberechtigung staatlicher Stellen ist bei einigen Rundfunkanstalten vorgesehen.[184]

---

177 Demgegenüber bezeichnet *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 238 den Verwaltungsrat als bloßes „Hilfsorgan" des Rundfunkrats.

178 BR: Art. 10 Abs. 2 Nr. 3 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 7 BR-Satzung; DLR: § 23 Abs. 2 DLR-StV, ferner § 11 Abs. 2 DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 1 S. 1 DW-G; HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 HR-G; MDR: § 23 Abs. 1 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 1 und 5 RB-G; RBB: § 18 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 32 Abs. 1 SMG; SWR: § 21 Abs. 1 SWR-StV, ferner § 13 Abs. 1 S. 1 SWR-Satzung; WDR: § 21 Abs. 1 S. 1 WDR-G; ZDF: § 23 Abs. 2 ZDF-StV, ferner § 11 Abs. 2 S. 1 ZDF-Satzung.

179 Hierzu *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 80.

180 *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 33 f.; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 78 f.; *Verheugen*, in: Rundfunkgremien in Deutschland, S. 9 (19 f.).

181 DLR: § 19a Abs. 1 S. 1 DLR-StV; DW: § 26 Abs. 1 S. 1 DW-G; RBB: § 12 Abs. 2 S. 1 RBB-StV; SR: § 26 Abs. 1 S. 1 SMG; ZDF: § 19a Abs. 1 S. 1 ZDF-StV.

182 MDR: § 22 Abs. 3 S. 1 MDR-StV; NDR: § 25 Abs. 3 S. 1 NDR-StV.

183 Eine Ausnahme bildet der SWR, bei dem der Verwaltungsrat beide Zwecke in sich vereint, siehe §§ 13 Abs. 8 S. 1, 20 Abs. 3 S. 1 SWR-StV, ferner § 4 SWR-Satzung. – Der Verwaltungsrat des BR soll dagegen die „wirtschaftliche und technische Entwicklung des Rundfunks" fördern, siehe Art. 10 Abs. 1 S. 1 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 1 BR-Satzung.

184 BR: Art. 9 Abs. 1 S. 1 BR-G; DLR: § 24 Abs. 1 DLR-StV; DW: § 36 Abs. 1 DW-G; HR: § 11 Abs. 1 S. 2 HR-G; MDR: § 22 Abs. 1 S. 1 MDR-StV; NDR: § 25 Abs. 1 S. 1 NDR-StV; RB: § 14 Abs. 1 S. 1 RB-G; RBB: § 19 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 31 Abs. 1 S. 2,

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Überwachung der Geschäfts- und Wirtschaftsführung des Intendanten realisiert sich primär in dessen rechtlicher Abhängigkeit von der Zustimmung des Verwaltungsrats im Zusammenhang mit grundlegenden (Rechts-)Geschäften: Unter anderem Verfügungen über Grundstücke, die Inanspruchnahme von Krediten, der Abschluss von Tarifverträgen und die Beteiligung an Unternehmen sowie die Übernahme von Verpflichtungen (ohne unmittelbaren Programmbezug), die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, dürfen nur mit Zustimmung des Verwaltungsrats vorgenommen werden.[185] Erheblichen Einfluss auf die gesamte Anstaltstätigkeit[186] bedeutet überdies zum einen die Kompetenz des Verwaltungsrats, den vom Intendanten vorgelegten Haushalts- oder Wirtschaftsplan und den Jahresabschluss zu prüfen und/oder festzustellen bzw. diesen zu beschließen:[187] Das Gremium ist insofern dazu ermächtigt, unter anderem die Höhe des Finanzbedarfs für Programmausgaben zu korrigieren.[188] Zum anderen wirkt der Verwaltungsrat durch den Erlass der Finanzordnung nicht unwesentlich auf die Haushaltswirtschaft der Anstalt ein.[189] Zu diesen Aufsichts- und Überwachungsaufgaben tritt die rechtsgeschäftliche Vertre-

3 SMG; SWR: § 20 Abs. 1 S. 2-5 SWR-StV; WDR: § 20 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 WDR-G; ZDF: § 24 Abs. 1 ZDF-StV.

185 Siehe zu den zustimmungsbedürftigen Geschäften für den BR: Art. 10 Abs. 2 Nr. 6, Art. 12 Abs. 2 Nr. 2 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 3 BR-Satzung; DLR: § 28 DLR-StV; DW: § 37 Abs. 3 S. 1 DW-G; HR: § 16 Abs. 2 S. 2 HR-G, ferner § 17 Abs. 1 HR-Satzung; MDR: §§ 23 Abs. 2 Nr. 5, 28 Abs. 1 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 2 RB-G; RBB: § 18 Abs. 3 RBB-StV; SR: §§ 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 35 Abs. 4 SMG, ferner Art. 19 SR-Satzung; SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 7, 27 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 3 S. 1 WDR-G; ZDF: § 28 ZDF-StV, ferner § 19 Abs. 2-4 ZDF-Satzung.

186 So *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 76.

187 BR: Art. 10 Abs. 2 Nr. 4 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 6 BR-Satzung; DLR: § 23 Abs. 4 DLR-StV, ferner § 11 Abs. 3 S. 1, 2 DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 2 Nr. 3 und 4 DW-G; HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 HR-G; MDR: § 23 Abs. 2 Nr. 2 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 2 Nr. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 RB-G; RBB: § 18 Abs. 2 Nr. 3 RBB-StV; SR: § 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 SMG; SWR: § 21 Abs. 2 Nr. 3 SWR-StV; WDR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 5, 35 Abs. 3, 41 Abs. 7 S. 1, 44 Abs. 2 S. 1 WDR-G; ZDF: §§ 23 Abs. 4 ZDF-StV, ferner § 11 Abs. 8 ZDF-Satzung.

188 *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 76 f.

189 DLR: § 30 Abs. 2 S. 1 DLR-StV, ferner § 11 Abs. 4 S. 1 DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 2 Nr. 5 DW-G; MDR: §§ 23 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 3, 35 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 RB-G; RBB: §§ 18 Abs. 2 Nr. 4, 25 Abs. 1 RBB-StV, ferner § 18 S. 1 RBB-Satzung; SR: §§ 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, 38 SMG; SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 6, 33 Abs. 1 SWR-StV; ZDF: § 30 Abs. 2 S. 1 ZDF-StV, ferner § 11 Abs. 7 ZDF-Satzung.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

tungsfunktion des Verwaltungsrats gegenüber dem Intendanten: Das Gremium schließt den Dienstvertrag mit dem Intendanten[190] und vertritt die Anstalt (ggf. durch seinen Vorsitzenden) bei sonstigen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten mit der Anstaltsleitung.[191]

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Mitglieder des Verwaltungsrats im Übrigen weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden.[192] Zur Vorbereitung der Sitzungen bildet der Verwaltungsrat zumeist Ausschüsse.[193]

III. Intendant als monokratisches Exekutivorgan

Die Gesamtleitung der einzelnen Rundfunkanstalten liegt bei dem Intendanten: Er führt die Anstalt nach dem hierarchischen Prinzip der Intendantenverantwortung[194] selbstständig.[195] Seine Kompetenzen sind strikt von den Kompetenzen des Rundfunkrats getrennt.[196] Dementsprechend

190 Dazu soeben § 5 A. I. m. Fn. 168.

191 BR: Art. 10 Abs. 2 Nr. 2 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 5 BR-Satzung; DLR: § 23 Abs. 1 S. 2 DLR-StV; DW: § 37 Abs. 2 Nr. 2 DW-G; HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 HR-G; MDR: § 23 Abs. 2 Nr. 6 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 2 Nr. 5 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 6 RB-G; RBB: § 18 Abs. 2 Nr. 2 RBB-StV; SR: § 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SMG; SWR: § 21 Abs. 2 Nr. 9 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 2 Nr. 2 WDR-G; ZDF: § 23 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV.

192 DLR: § 19a Abs. 1 S. 2 DLR-StV; DW: § 26 Abs. 1 S. 2 DW-G; HR: § 4 Abs. 4 S. 2 HR-G; MDR: § 22 Abs. 3 S. 2 MDR-StV; NDR: § 25 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 NDR-StV; RB: § 16 Abs. 1 RB-G; RBB: § 12 Abs. 2 S. 2 RBB-StV; SR: § 26 Abs. 1 S. 2 SMG; SWR: §§ 13 Abs. 8 S. 2, 20 Abs. 3 S. 2 SWR-StV, ferner § 4 SWR-Satzung; WDR: § 20 Abs. 8 Hs. 1 WDR-G; ZDF: § 19a Abs. 1 S. 2 ZDF-StV.

193 BR: Art. 11 Abs. 3 BR-G; DLR: § 25 Abs. 1 S. 3 DLR-StV, ferner § 16 Abs. 2 S. 1 DLR-Satzung; HR: § 4 Abs. 1 S. 2 HR-G, ferner § 15 Abs. 1 HR-Satzung; MDR: Art. 21 Abs. 1 MDR-Satzung; NDR: Art. 20 NDR-Satzung; SR: Art. 15 Abs. 1 SR-Satzung; SWR: § 13 Abs. 1 S. 2 SWR-StV, ferner § 16 SWR-Satzung; ZDF: § 25 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV, ferner § 16 Abs. 2 S. 1 ZDF-Satzung.

194 So *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (51); kritisch *Ossenbühl*, DÖV 1977, 381 (387): Programmverantwortung steht „stets im anstaltsinternen Kontrollzusammenhang" gegenüber dem Rundfunkrat.

195 BR: Art. 12 Abs. 2 S. 1 BR-G, ferner Art. 7 Ziff. 1 S. 1 BR-Satzung; DW: § 42 Abs. 1 S. 1 DW-G; HR: § 16 Abs. 3 S. 1 HR-G; MDR: § 26 Abs. 1 S. 1 MDR-StV; NDR: § 30 Abs. 1 S. 1 NDR-StV, ferner Art. 26 Ziff. 1 NDR-Satzung; RB: § 19 Abs. 1 S. 1 RB-G; RBB: § 21 Abs. 1 RBB-StV, ferner § 20 Abs. 1 RBB-Satzung; SR: § 35 Abs. 1 S. 1 SMG; SWR: § 25 Abs. 1 S. 1 SWR-StV; WDR: § 25 Abs. 1 S. 1 WDR-G, ferner § 22 Abs. 1 S. 1 WDR-Satzung.

196 *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 22. – Der Rundfunkrat kann also (anders als die kollegialen Hauptorgane im Kommunalrecht im Verhältnis zum monokratischen Exekutivorgan) keine Entscheidungen des In-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist der Intendant als monokratisches Exekutivorgan[197] nicht nur *allein* verantwortlich für den gesamten Betrieb der Anstalt sowie die Gestaltung des Programms,[198] sondern er vertritt den Sender auch gerichtlich und außergerichtlich.[199] Wesentliche Konsequenz der Programmverantwortung ist unter anderem seine Befugnis zu Auswahl und Einstellung des Personals,[200] die nur punktuell durch die Beteiligungsrechte von Verwaltungsrat und Rundfunkrat eingeschränkt wird.[201] Zu den wiederkehrenden Aufgaben

---

tendanten an sich ziehen, siehe *Cromme*, NJW 1985, 351 (356); außerdem *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 78.

197 *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 28 ff.; *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 8.

198 BR: Art. 12 Abs. 2 S. 2 BR-G, ferner Art. 7 Ziff. 1 S. 2 BR-Satzung; DLR: § 27 Abs. 1 S. 2 DLR-StV, ferner § 17 Abs. 2 DLR-Satzung; DW: §§ 22 Abs. 2 S. 1, 42 Abs. 1 S. 2 DW-G; HR: § 16 Abs. 3 S. 2 HR-G; MDR: § 26 Abs. 1 S. 1 MDR-StV; RB: § 19 Abs. 2 S. 1 RB-G; SR: § 35 Abs. 1 S. 2 SMG; SWR: § 25 Abs. 1 S. 1 SWR-StV; WDR: § 25 Abs. 1 S. 1 WDR-G; ZDF: § 27 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV, ferner § 17 Abs. 2 ZDF-Satzung.

199 BR: Art. 12 Abs. 3 S. 1 BR-G; DLR: § 27 Abs. 1 S. 1 DLR-StV, ferner § 17 Abs. 1 DLR-Satzung; DW: § 42 Abs. 2 DW-G; HR: § 16 Abs. 2 S. 1 HR-G; MDR: § 26 Abs. 3 S. 1 MDR-StV, ferner Art. 24 Abs. 1 MDR-Satzung; NDR: § 30 Abs. 3 S. 1 NDR-StV, ferner Art. 28 Ziff. 1 NDR-Satzung; RB: § 19 Abs. 2 S. 3 RB-G, ferner § 21 Abs. 1 S. 1 RB-Satzung; RBB: § 21 Abs. 2 RBB-StV; SR: § 35 Abs. 2 SMG; SWR: § 25 Abs. 2 S. 1 SWR-StV, ferner § 19 Abs. 1 SWR-Satzung; WDR: § 25 Abs. 2 WDR-G; ZDF: § 27 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV, ferner § 17 Abs. 1 ZDF-Satzung.

200 *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (52).

201 Zu den Beteiligungsrechten der Gremien abseits der Wahl des Intendanten siehe für BR: Art. 10 Abs. 2 Nr. 6 BR-G i. V. m. Art. 6 Ziff. 3 BR-Satzung (näher bestimmte Festangestellte und Arbeitnehmer), Art. 12 Abs. 4 S. 1 Nrn. 1 und 2 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 4 BR-Satzung (Direktoren und stellvertretender Intendant, leitende Angestellte); DLR: § 27 Abs. 2 DLR-StV, ferner § 19 Abs. 1 DLR-Satzung (Direktoren, stellvertretender Intendant), § 28 Nr. 6 DLR-StV i. V. m. § 19 Abs. 2 Buchst. a) DLR-Satzung (leitende außertarifliche Angestellte); DW: § 37 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 DW-G (Direktoren); HR: § 16 Abs. 2 S. 2 Buchst. a) HR-G (Betriebsdirektor); MDR: §§ 17 Abs. 3 S. 1 (Landesfunkhausdirektor), 17 Abs. 4 Nr. 4 (Direktoren), 28 Abs. 1 Nr. 1 MDR-StV (hochbezahlte außertarifliche Angestellte); NDR: §§ 24 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 (Landesfunkhausdirektor), 31 Nr. 1 S. 1 NDR-StV (hochbezahlte außertarifliche Angestellte, Direktoren), Art. 25 Ziff. 2 S. 1 NDR-Satzung (Mitarbeiter der Gremiengeschäftsstelle); RB: §§ 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 (Direktoren), 15 Abs. 2 Nr. 1 (hochbezahlte außertarifliche Angestellte), 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 2, 18 Abs. 3 S. 1 RB-G (Direktoren); RBB: §§ 13 Abs. 2 Nr. 3, 18 Abs. 3 Nr. 5 Alt. 1, 23 Abs. 1 S. 1 (Direktoren), 18 Abs. 3 Nr. 5 Alt. 2 (hochbezahlte außertarifliche Angestellte); SR: § 35 Abs. 4 Nr. 1 SMG, Art. 19 Buchst. a) SR-Satzung i. V. m. Art. 20 Abs. 1 SR-Satzung (Direktoren, Justiziar); SWR: §§ 15 Abs. 3 Nr. 5 (bestimmte Direktoren), 21 Abs. 2 Nr. 2 (Verwaltungsdirektor, Juristischer Direktor), 27 Nr. 1 (hochbezahlte außertarifliche Angestellte), 29 Abs. 1 S. 1 SWR-StV (Direktoren der Landessender); WDR: §§ 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 4, 21

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Intendanten zählen daneben die Vorbereitung eines Haushalts- oder Wirtschaftsplans[202] sowie die Erstellung des Jahresabschlusses und des Geschäfts- bzw. Lageberichts[203]. Seine Grenzen findet das Prinzip der (ungeteilten) Intendantenverantwortung im Zusammenhang mit grundsätzlichen Entscheidungen und insbesondere bei bestimmten (rechts)geschäftlichen Handlungen: Wie gezeigt, ist der Intendant ausnahmsweise von der Zustimmung des Verwaltungsrats (und ggf. des Rundfunkrats) abhängig.[204]

IV. Terminologie: „Aufsicht", „Kontrolle" und „Überwachung"

Wenn sich die vorstehend skizzierte Binnenstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten demnach vor allem als ein System interner „Aufsicht", „Kontrolle" und „Überwachung" präsentiert, setzen sowohl der reflektierte Sprachgebrauch als auch das Verständnis dieser Binnenstruktur die Definition ebenjener Termini voraus. Obgleich allgemeinverbindliche Legaldefinitionen der Begriffe nicht existieren[205] und ungeachtet des Umstandes, dass eine rechtstechnisch stets korrekte Gesetzesterminologie nicht unterstellt werden kann,[206] sind „Aufsicht", „Kontrolle" und „Überwachung" terminologisch voneinander zu scheiden.

Abs. 3 S. 1 Nr. 1, 25 Abs. 3 (Direktoren), 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 WDR-G (außertarifliche Angestellte); ZDF: § 27 Abs. 2 ZDF-StV, §§ 11 Abs. 4 S. 1 und 2, 19 Abs. 1 S. 1 ZDF-Satzung (Programmdirektor, Chefredakteur, Verwaltungsdirektor, stellvertretender Intendant), § 28 Nr. 6 ZDF-StV i. V. m. § 19 Abs. 2 Buchst. a) ZDF-Satzung (leitende außertarifliche Angestellte).

202 BR: Art. 13 Abs. 1 S. 1 BR-G; DLR: § 23 Abs. 4 S. 1 DLR-StV; HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 HR-G („Haushaltsvoranschlag"); RB: § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 RB-G; RBB: § 26 Abs. 2 S. 1 RBB-StV; SR: § 35 Abs. 5 Nr. 1 SMG; SWR: §§ 25 Abs. 3 S. 2, 34 Abs. 1 S. 1 SWR-StV, ferner § 22 Abs. 1 S. 1 SWR-Satzung; WDR: § 35 Abs. 1 WDR-G; ZDF: § 23 Abs. 4 S. 1 ZDF-StV, ferner § 17 Abs. 4 ZDF-Satzung.

203 BR: Art. 13 Abs. 2 S. 1 BR-G (nur Jahresabschluss); DLR: § 30a Abs. 1 S. 1 DLR-StV; MDR: § 30 Abs. 1 S. 1 MDR-StV; NDR: § 33 Abs. 1 S. 1 NDR-StV; RB: § 25 Abs. 1 S. 1 RB-G; RBB: § 27 Abs. 1 S. 1 RBB-StV; SR: § 39 Abs. 3 S. 1 SMG; SWR: §§ 25 Abs. 3 S. 3, 32 Abs. 2 S. 1 SWR-StV, ferner § 23 Abs. 1 S. 1 SWR-Satzung; WDR: § 35 Abs. 6 WDR-G; ZDF: § 30a Abs. 1 S. 1 ZDF-StV.

204 Siehe soeben § 5 A. II. (S. 76 ff.).

205 Speziell zur „Aufsicht" *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 24; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 36.

206 Darauf weist (in anderem Zusammenhang) bereits *Triepel*, Die Reichsaufsicht, S. 108 f. hin; ferner *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

„Aufsicht" zeichnet sich zum einen durch das Element des Beobachtens (Beobachtungsfunktion) und zum anderen durch das Element der Berichtigung (Berichtigungsfunktion) aus.[207] Dabei bezeichnet die Beobachtungsfunktion ein „qualifiziertes" Beobachten, das das Verhalten des Beobachteten bzw. des beobachteten Objekts an seiner Vereinbarkeit mit dem jeweils normierten Zustand misst.[208] Die Berichtigungsfunktion setzt außerdem die Kompetenz zur Einwirkung auf den Beobachteten bzw. das beobachtete Objekt voraus;[209] dies impliziert ein hierarchisches Subordinationsverhältnis.[210] Demgegenüber ist unter „Kontrolle" allein ein Soll-Ist-Vergleich zu verstehen, mit anderen Worten: die „Überprüfung einer Tätigkeit auf Übereinstimmung mit Normen, Programmen oder Zielvorstellungen".[211] „Kontrolle" setzt damit kein Subordinationsverhältnis voraus.[212] „Überwachung" kann schließlich als der Oberbegriff zu „Kontrolle" und „Aufsicht" verstanden werden.[213]

Auch wenn im Anschluss an die verbreitete Terminologie hinsichtlich der Rundfunkgremien im Folgenden die Rede von den internen „Aufsichtsorganen" bzw. der internen „Rundfunkaufsicht" sein wird, legt die weitere Untersuchung das skizzierte Verständnis der Begriffe „Aufsicht", „Kontrolle" und „Überwachung" zugrunde. Soweit mit dem Gesetzeswortlaut und der gebräuchlicher Diktion vereinbar, wird ein rechtstechnisch korrekter Sprachgebrauch angestrebt.

---

207 Grundlegend *Triepel*, Die Reichsaufsicht, S. 110 ff.; ferner *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 24; *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 148 f.; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37.

208 *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37.

209 *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 25; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37.

210 *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 25; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37.

211 *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 38; ähnlich *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 148; ausführlich *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, S. 4 ff.: Kontrolle als „*dynamischer Prozeß der Verhältnisbestimmung zwischen einem Soll-Wert und einem Ist-Wert*" (S. 17). – Vermengung der „Kontrolle" mit der „Aufsicht" bei *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, § 99 Rn. 229.

212 *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 25; *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 148; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 38.

213 So *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 26; zu weiteren möglichen Begriffsbildungen *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 39.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

B. Verfassungsrechtliche Determinanten

Das BVerfG prägt im Rahmen seiner Rundfunkentscheidungen wesentliche verfassungsrechtliche Determinanten für die Transparenz der Rundfunkgremien, die für den Rundfunkrat und den Verwaltungsrat gleichermaßen Geltung beanspruchen.[214] Angesprochen ist zunächst der externer Gremientransparenz vorausliegende Abbau von Informationsasymmetrien zwischen Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant (interne Transparenz) als Bedingung einer effektiven und unabhängigen Rundfunkaufsicht (I.). Im Sinne der Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe und als Ergänzung zu dieser institutionellen Binnenaufsicht leitet das BVerfG aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG außerdem ein „Mindestmaß" an externer Transparenz der Gremien ab (II.). Nicht zu übersehen bleiben dabei die Interdependenzen zwischen der internen Transparenz und der externen Transparenz (III.): Je größer die interne Transparenz, desto wirkungsvoller ist die externe Transparenz der Gremien als Mittel der gesellschaftlichen Teilhabe und Kontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.

I. Interne Transparenz im Kontext der binnenpluralistischen Rundfunkaufsicht

Das BVerfG apostrophiert die institutionellen Voraussetzungen für die Verwirklichung der Rundfunkfreiheit als zentrales Problem der Rundfunkverfassung. In diesem Sinne erschließt die verfassungsrechtliche Stellung der internen Aufsichtsorgane Rundfunkrat und Verwaltungsrat zugleich die Grundlagen der verfassungsrechtlichen Determinanten für den Abbau von Informationsasymmetrien *innerhalb* der Rundfunkanstalten; maßgebliche Direktiven gehen insofern von der objektiv-rechtlichen Dimension des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG aus.

214 Exemplarisch *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 47): Die Ausführungen des BVerfG beziehen sich normativ stets auf „die Gremien". Nur selten erwähnt das Gericht die Existenz konkret des Rundfunkrats oder des Verwaltungsrats.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

1. Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem

Dreh- und Angelpunkt des Rundfunkverfassungsrechts und damit für die institutionelle Ausgestaltung des Rundfunks ist das Ziel der Rundfunkfreiheit.[215] In den Worten des BVerfG dient die Rundfunkfreiheit „der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung".[216] Im Rahmen dieses verfassungsrechtlich geschützten Prozesses der freien Meinungsbildung schreibt das Gericht dem Rundfunk vor allem Gefährdungspotenziale zu[217] und stützt sich dabei auf die Prämisse, dass der Rundfunk wegen seiner „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft"[218] besonders wirkmächtig sei: Der Rundfunk sei „Medium und Faktor" der freien Meinungsbildung.[219] Angesichts der herausragenden kommunikativen Bedeutung des Rundfunks werde freie Meinungsbildung deshalb nur in dem Maße gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiere.[220] Vor diesem Hintergrund rückt das BVerfG seit seiner ersten

215 *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (526) mit Hinweis auf die neuerliche Hinwendung des Gerichts zur „Vielfaltsicherung" als Ausgangspunkt seiner Deduktionen.

216 *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (319); *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (152); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (323); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (295); sinngleich *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (197); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (87); *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 29); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 76). – Die Rede ist insofern von der Rundfunkfreiheit als einer „dienenden Freiheit", siehe dazu auch unten § 5 E. II. 1. (S. 143 ff.).

217 Pointiert *Möllers*, AfP 2013, 457 (460); ähnlich *Schmitt*, in: Verfassungen, S. 203 (210).

218 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (87); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (214 f.); *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 29); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 77).

219 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (260); *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (320); *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (152); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (323); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (296).

220 *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (296); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 77).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Rundfunkentscheidung „die unauflösbare *Verklammerung von politischer Freiheit und Organisation*“ in das Bewusstsein:[221]

> „Art. 5 GG verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch *einer* gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Das läßt sich nur sicherstellen, wenn diese organisatorischen und sachlichen Grundsätze durch Gesetz allgemein verbindlich gemacht werden. Art. 5 GG fordert deshalb den Erlaß solcher Gesetze.“[222]

Unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen stellt der öffentlich-rechtliche Rundfunk damit ein Organisationsproblem dar.[223] Zur Bewältigung dieses Organisationsproblems sind unter dem Schlagwort der „positiven Ordnung“ materielle und organisatorische Regelungen sowie Verfahrensregelungen erforderlich, „die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will“.[224] Mit anderen Worten: Die Organisation des Rundfunks folgt der Funktion des Rundfunks. Die Organisation der Rundfunkanstalten ist dementsprechend an dem Ziel der Rundfunkfreiheit, der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, und insofern an den Anforderungen einer entsprechenden Programmgestaltung auszurichten.[225]

---

221 *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 7 mit Blick auf *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 und *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314.

222 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (262 f.).

223 Grundlegend *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 6 ff.; ebenso *Dörr*, K&R 2009, 555 (557); *Bethge*, Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 27.

224 *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (320); *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (152 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (324); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (296); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (88); ähnlich *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 76). – Dazu ausführlich unten § 5 E. II. 1. (S. 143 ff.).

225 Vgl. auch *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, Vorb § 11 RStV Rn. 52.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Im Ergebnis schreibt das Grundgesetz (bzw. das BVerfG) dem parlamentarischen Gesetzgeber zwar keine bestimmte Form der gesetzlichen Rundfunkorganisation vor.[226] Verfassungsrechtlich geboten sind aber einerseits die Staatsferne und andererseits die Gruppenferne der Sender.[227]

2. Gremien als Sachwalter der Allgemeinheit und Garanten medialer Vielfaltsicherung

Die verfassungsrechtliche Stellung der Gremien erschließt sich maßgeblich aus diesem Verständnis der Rundfunkfreiheit als „Organisationsproblem". Bei dessen Bewältigung, konkret: zur Realisierung des Gesetzgebungsauftrags, den Rundfunk weder dem Staat noch einer einzelnen gesellschaftlichen Gruppe auszuliefern, sondern im Gegenteil sicherzustellen, „daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen können",[228] haben sich die parlamentarischen (Landes-)Gesetzgeber für eine „binnenpluralistische" Struktur entschieden. Will heißen: für eine Organisation, bei welcher der Einfluss „der in Betracht kommenden [gesellschaftlichen] Kräfte" intern, durch die Gremien der jeweiligen Rundfunkveranstalter vermittelt wird.[229] Die Gremien sind damit tragendes Strukturelement und *das typusprägende Charakteristikum* der „binnenpluralistischen" Rundfunkorganisation. Das BVerfG qualifiziert Rundfunkrat und Verwaltungsrat dementsprechend als gruppenpluralistische Repräsentationsorgane und stellt die Funktion der Gremien in den Zusammenhang mit der Programmgestaltung der Rundfunkanstalten:

226 *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (321); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (296); *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 29) („weiter Gestaltungsspielraum").

227 Das Gericht will diese Maßgaben neuerdings (allein) als Konsequenz eines Vielfaltsgebots verstanden wissen, siehe *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 28): „Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Sicherung von Vielfalt sowie, als deren Ausfluss, auf die Wahrung einer hinreichenden Staatsferne."

228 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (262 f.); *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (321); *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (153); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (332 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 78).

229 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (325).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

> „Die gesellschaftlich zusammengesetzten Kontrollgremien sind […] *Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit*. Sie sollen die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien darauf kontrollieren, daß alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können, das Programm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dient und in der Berichterstattung die Auffassungen der betroffenen Personen, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden."[230]

Ungeachtet des *ständisch-korporativen* Kreationsprozesses[231] besteht die Aufgabe der Gremien damit nicht in der Verbändevertretung, sondern in der Repräsentation der Allgemeinheit.[232] Denn die Anknüpfung (u. a.) an verbandlich organisierte Interessen ist lediglich ein Mittel zu dem Zweck, für die rundfunkspezifischen Repräsentationsorgane entsprechend ihres gesamtgesellschaftlichen Vertretungsanspruchs Mitglieder zu gewinnen, „die unabhängig von den Staatsorganen sind und Erfahrungen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einbringen".[233] Berücksichtigt man die nunmehr von dem Ziel der „Vielfaltsicherung" getragenen Anforderungen des BVerfG an die institutionelle Ausgestaltung der Rundfunkanstalten,[234] erscheinen die Gremien außerdem als „Garanten medialer Vielfaltsicherung".[235] Wenn „Vielfaltsicherung" insofern „Zurgeltungbringen der verschiedenen Perspektiven des Gemeinwesens insgesamt" meint,[236] verschieben sich mit dem neuen Konzept des BVerfG indes nur Begriff und Begründung, nicht aber die Aufgabe der Gremien – die schließlich seit der ersten Rundfunkentscheidung sicherstellen sollen, „daß alle in

230 *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (332 f.) (Hervorhebung durch den Verf.); beinahe wortgleich *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 35).

231 Dies betrifft vor allem den Rundfunkrat, wirkt sich aber mittelbar auch auf die Kreation des Verwaltungsrats aus; dazu oben § 5 A. I. (S. 72 ff).

232 A. A. *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 108 ff.

233 *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (333 f.).

234 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 30).

235 So *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525.

236 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 36).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Betracht kommenden Kräfte [...] im Gesamtprogramm zu Wort kommen können“[237].[238]

3. Effektiver und unabhängiger Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags

Wenn das BVerfG die Gremien als „Sachwalter der Allgemeinheit“ und Garanten medialer Vielfaltsicherung charakterisiert, misst das Gericht Rundfunkrat und Verwaltungsrat nicht nur eine Repräsentationsaufgabe zu. Entsprechend ihres typusprägenden Charakters im binnenpluralistischen Organisationsmodell kommt den Gremien vielmehr die zentrale Stellung im institutionellen Gefüge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu: Entscheidet sich der Gesetzgeber für das binnenpluralistische Organisationsmodell, muss den in den Gremien organisierten gesellschaftlichen Kräften unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen substanzieller Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags zustehen.[239]

„Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags“ bedeutet dabei zum einen *umfassender* Einfluss. Denn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beziehen ihre Existenzberechtigung allein aus der Erfüllung dieses Rundfunkauftrags. Es kann damit *normativ* keine gremienfreie Anstaltssphäre geben, die dem Einfluss der Kollegialorgane per se verschlossen bliebe. Die Geschäftsführung des Intendanten ist in der Konsequenz „in eine umfassende Aufsicht durch plural zusammengesetzte Gremien“ eingebunden und insofern „einer Kontrolle“ unterworfen.[240] Zum anderen muss der Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags nach der Rechtspre-

237 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (262 f.); weitgehend wortgleich *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 35).

238 Wesentliche Konsequenzen zeitigt diese – anders als behauptet – nicht in der Kontinuität der Rechtsprechung des BVerfG stehende Entwicklung bei der – hier nicht interessierenden – Zusammensetzung der Gremien (wobei ein ähnliches Ergebnis aus dem allgemeinen Ziel der Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung abzuleiten gewesen wäre); dazu auch *Grimm*, „Sachwalter der Allgemeinheit“, epd medien 33/2014, 3 (5).

239 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (262 f.); *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (326); *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (325); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (334); *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 33).

240 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 33).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

chung des BVerfG *effektiv* und *unabhängig* sein. In diesem Sinne setzt effektiver Einfluss Kompetenzen voraus, die (nach einer tautologieverdächtigen Formulierung des BVerfG) „Einfluß von einigem Gewicht" eröffnen oder konkret: „die Möglichkeit einer wirksamen Kontrolle" sicherstellen.[241] Dementsprechend dürfen sich die Kompetenzen der Gremien nicht lediglich auf die Beratung, Erörterung sowie Empfehlungen beschränken. Die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit verlangt in der binnenpluralistischen Struktur sowohl Kompetenzen zu verbindlicher Beschlussfassung als auch Sanktionsmöglichkeiten der Gremien.[242] Vorbedingung für den effektiven Einfluss der Gremien auf den Rundfunkauftrag ist schließlich die Unabhängigkeit der Gremienmitglieder: Zur Verhinderung intransparenter und unsachlicher Einwirkungen auf die Mitglieder bedarf es „einer hinreichenden Absicherung ihrer persönlichen Rechtsstellung zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung".[243]

Im Ergebnis fordert Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, dass die Gremien zur Verwirklichung der Rundfunkfreiheit maßgeblichen Einfluss auf die Erfüllung des Programmauftrags entfalten (können). Die Tätigkeit des Intendanten untersteht deshalb stets der internen Gremienaufsicht: Das BVerfG weist den Gremien die Aufgabe zu, das Gebaren der Anstaltsleitung zu beobachten und, wenn nötig, auf die Leitung der Anstalt verbindlich einzuwirken.[244] Zur Realisierung dieser Aufgabe hat der Gesetzgeber einerseits die Effektivität der internen Rundfunkaufsicht und andererseits die Unabhängigkeit der Gremienmitglieder (normativ) sicherzustellen.

4. Information als Funktionsbedingung effektiver und unabhängiger Gremienaufsicht

Voraussetzung jeglicher Aufsicht ist Information. Informationen etwa zur Programmgestaltung, Geschäftsführung oder zu dem finanziellen Gebaren der Rundfunkanstalten sind damit Funktionsbedingung der internen Gremienaufsicht.[245] In der Konsequenz sind entsprechende Informationsrechte der Rundfunkgremien notwendiger Bestandteil der „binnenpluralistischen"

241 *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (331).
242 Vgl. *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (331); *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 7.
243 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 75 f.).
244 Ähnlich *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (533).
245 Ebenso *Schoch*, Keine Auskunft, epd medien 5/2013, 3 (7): „Conditio sine qua non".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Organisation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten: Von „Sachwaltern der Allgemeinheit" oder organisatorischer „Vielfaltsicherung" kann nur die Rede sein, wenn der funktionale Zusammenhang zwischen der institutionellen Integration gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wahrnehmung des Rundfunkauftrags nicht durch den Wissensvorsprung des Intendanten unterbrochen wird.[246]

a) Parallele zum parlamentarischen Informationsrecht

Bei der Entwicklung der verfassungsrechtlichen Maßgaben für die unter diesen Vorzeichen verlangten Informationsrechte der Rundfunkgremien kann die Rechtsprechung zu den parlamentarischen Informationsrechten Orientierung bieten: Zwar ist das Informationsrecht der Gremien gegenüber dem Intendanten im Unterschied zu den parlamentarischen Informationsrechten gegenüber der Regierung nicht etwa Ausfluss eines verfassungsrechtlichen Statusrechts der Gremienmitglieder oder Konsequenz des Demokratieprinzips,[247] sondern spezifische Folge der objektiv-rechtlichen Dimension von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Aber zum einen ist „Information" die Voraussetzung zur Erfüllung der Kontrollfunktion sowohl der Parlamente gegenüber der Regierung[248] als auch der Aufsichtsfunktion der Gremien gegenüber dem Intendanten. Zum anderen kennen weder die Regierung noch die Erfüllung des Rundfunkauftrags Bereiche, die dem Zugriff der

246 Im Ergebnis ebenso *Jank*, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 93 f.; für den Rundfunkrat *Cromme*, NJW 1985, 351 (355); *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 25 ff.; parallel zur Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 177 ff.; in diese Richtung ferner *Schulz*, in: Liber amicorum Eberle, S. 121 (131).

247 Zur Radizierung des parlamentarischen Informationsrechts siehe in st. Rspr. *BVerfG*, Beschluss v. 01. 07. 2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161 (188): „In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt […] ist, dass aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung folgt, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert."

248 Exemplarisch *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 130 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Parlamente bzw. der Aufsicht der Gremien grundsätzlich entzogen sind.[249] Parallel zu den Parlamenten muss deshalb auch den Rundfunkgremien auf Grund ihrer herausragenden Stellung im institutionellen Gefüge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein *umfassendes* Informationsrecht zustehen:[250] Während sich in den demokratisch gewählten Parlamenten das Prinzip der Volkssouveränität gem. Art. 20 Abs. 2 GG realisiert, stellen die Gremien als typusprägendes Charakteristikum des „binnenpluralistischen" Modells die Erfüllung des Rundfunkauftrags gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sicher. Die Aufsicht und damit das Informationsrecht der Gremien beschränkt sich dementsprechend – in strukturellem Gleichlauf mit dem parlamentarischen Kontroll- und Informationsrecht – nicht auf eine nachträgliche Unterrichtung, sondern fordert Mitwirkung durch Information.[251]

b) Fremdinformation und Selbstinformation

Konkret ist die Information der Gremien in Anlehnung an das parlamentarische Vorbild einerseits durch Fremdinformationsrechte sicherzustellen,[252] das heißt: im Wege von Informations-, Einsichts- und Auskunftsrechten gegenüber dem Intendanten, und andererseits durch Selbstinformationsrechte, das heißt: Möglichkeiten der Einholung externen Sachverstands.[253] Im Zusammenspiel versetzen Fremd- und Selbstinformation die Gremien in die Lage, ihre verfassungsrechtliche Aufgabe effektiv und unabhängig zu erfüllen. Träger dieser Informationsrechte sind nicht nur die Gremien als Kollegialorgane sowie die Ausschüsse als ihre Untergliederungen. Im Interesse effektiver und vor allem unabhängiger Kontrolle sind die Informationsrechte grundsätzlich auch jedem einzelnen Gremienmitglied zuzuordnen. Anders als das Informationsrecht des Abgeordneten kann sich

249 So mit Blick auf die Kontrollfunktion des Bundestages *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn. 43. – Für die Aufsichtsfunktion der Gremien siehe soeben § 5 B. I. 3. (S. 87 f.).

250 Für den parlamentarischen Bereich *Brüning*, Der Staat 43 (2004), 511 (513 ff.): Weitgehendes „Legitimationsmonopol" des Bundestages.

251 Zu Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 38 Rn. 52; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn. 46; *Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38 Rn. 25.

252 Dazu *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 39.

253 Vgl. für das parlamentarische Informationsrecht wiederum *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 40. – Zu der Unterscheidung zwischen Fremd- und Selbstinformation *Schneider*, AöR 99 (1974), 628 (630).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dieses Informationsrecht nicht auf ein Statusrecht der Gremienmitglieder stützen,[254] sondern ist wiederum Ausfluss der objektiv-rechtlichen Dimension der Rundfunkfreiheit.

c) Grenzen der gremienspezifischen Informationsrechte

Während unter diesen Vorzeichen Begründung und Gestalt der parlamentarischen Informationsrechte und der gremienspezifischen Informationsrechte im Wesentlichen parallel verlaufen, sind bei der Bestimmung der Grenzen des rundfunkspezifischen Informationsrechts Anleihen an dem parlamentarischen Vorbild weniger tragfähig: Im Unterschied zu den Parlamenten steht den Gremien mit dem Intendanten kein Organ mit eigener verfassungsrechtlicher Stellung gegenüber. Zwar liegt gesetzlich die Gesamtleitung der einzelnen Rundfunkanstalten bei dem Intendanten.[255] Die Rechtsprechung des BVerfG misst ihm aber – ganz im Gegensatz zu der (Bundes-)Regierung – keine selbstständige verfassungsrechtliche Funktion zu, sondern thematisiert das monokratische Exekutivorgan allein in seinem verwaltungsrechtlichen Verhältnis zu den Rundfunkgremien.[256] Dementsprechend gibt es weder ein verfassungsrechtlich anerkanntes Gewaltenteilungsprinzip zwischen den Gremien und der Senderleitung, noch existiert bei diesem Befund ein rundfunkspezifischer Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen „grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“[257] des Intendanten einschließt. Es wird indes kein Weg daran vorbeiführen, die arbeitsteilige Organisation zwischen dem Intendanten und den Rundfunkgremien auch verfassungsrechtlich zur Kenntnis zu nehmen. Denn faktisch setzt die Erfüllung des Rundfunkauftrags keineswegs nur den effektiven und unabhängigen Einfluss der Rundfunkgremien voraus, sondern ist ohne eine funktionsfähige Anstaltsleitung undenkbar. Die *Fremd*informationsrechte von Rundfunkrat und Verwaltungsrat dürfen dementsprechend keine administrative Überlas-

254 *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, § 51 Rn. 33.

255 Dazu oben § 5 A. III. (S. 78 ff.).

256 Vgl. *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (328); *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (170); *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 3 ff., 33, 82).

257 Exemplarisch *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (120). – Ausführlich zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unten § 6 A. II. 1. (S. 169 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

tung der Anstaltsexekutive auslösen und werden ihrerseits durch die verfassungsrechtlich gebotene Erfüllung des Rundfunkauftrags beschränkt.[258] Im Rahmen der (Wahrnehmung der) *Selbst*informationsrechte der Gremien beansprucht im Übrigen – mit Blick auf den damit ggf. ausgelösten finanziellen Aufwand – der allgemeine haushaltsverfassungsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Geltung.[259]

II. Mindestmaß externer Gremientransparenz

Mit der externen Gremientransparenz ist der Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Rundfunkgremien und der Gesellschaft mit Blick auf die Tätigkeit von Rundfunkrat und Verwaltungsrat angesprochen. Das BVerfG fordert insofern ein „Mindestmaß" externer Gremientransparenz,[260] ordnet die weitere Bestimmung dieses Mindestmaßes aber dem gesetzgeberischen Prärogativ zu: Ein Mindestmaß der Transparenz folge zunächst aus den Anforderungen an eine praktisch wirksame staatsferne Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,[261] sei aber auch in Ansehung der „Art der Aufgabe" der Rundfunkgremien geboten, zumal der Öffentlichkeit eine wesentliche, die interne institutionelle Kontrolle ergänzende Kontrollfunktion zukomme.[262] Welches Maß an Transparenz für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung dabei sachgerecht ist, sei durch die Verfassung indes nicht im Einzelnen vorgezeichnet.[263] Vielmehr habe der Gesetzgeber die Grundsatzentscheidungen zum Umfang der Transparenz als wesentliche Elemente der institutionellen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch förmliches Gesetz selbst zu

258 In diese Richtung auch *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 28; unter den Vorzeichen einer ansonsten drohenden „hochgradige[n] Disziplinierung der Programmmacher" *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 204 f.

259 Zur verfassungsrechtlichen Fundierung dieses Grundsatzes *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 153.

260 Mit Hinweis auf diese späte Erkenntnis *Degenhart*, K&R 2014, 340 f. (341): „Dass der Senat eigens und nachdrücklich hinreichende Transparenz anmahnen musste, erscheint bemerkenswert – sollte dies dem Gericht in seinen bisher je nach Zählweise bis zu 13 Rundfunkentscheidungen nicht aufgefallen sein?" – Kritisch *Sachs*, ZG 2014, 275 (280): modische Forderung.

261 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 78).

262 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 79).

263 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

treffen.[264] Während das BVerfG vor diesem Hintergrund ausführlich Stellung zur verfassungsrechtlichen Fundierung des Mindestmaßes externer Gremientransparenz bezieht (1.) und dieses Mindestmaß in Form exemplarischer Minimalstandards sowie der entsprechenden Grenzen konkretisiert (3.), bleibt das Gericht einen bei der Inanspruchnahme des gesetzgeberischen Prärogativs Orientierung bietenden Maßstab schuldig. Ein solcher Maßstab kann indes anhand des dem organisatorischen Binnenpluralismus zugrundeliegenden Normziels der Rundfunkfreiheit entwickelt werden (2.).

1. Grundrechtliche Fundierung mit demokratietheoretischen Elementen

Das BVerfG leitet das Mindestmaß externer Gremientransparenz allein aus der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ab. Normative Grundlage des Mindestmaßes externer Gremientransparenz ist damit nicht etwa das Demokratieprinzip, sondern der objektiv-rechtliche Gehalt der Rundfunkfreiheit: Diese grundrechtliche Fundierung der externen Gremientransparenz ist die logische Konsequenz einer rundfunkverfassungsrechtlichen Dogmatik, die sowohl die Legitimation als auch die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allein aus der (ihrerseits funktional auf die Demokratie bezogenen) Rundfunkfreiheit bezieht.[265] Das Ergebnis kann als ein „staatsfrei nichtdemokratisch-grundrechtliches" Legitimationsmodell „als Funktionsbedingung der Demokratie" bezeichnet werden,[266] das sich in einem grundrechtlich geleiteten Organisations- und Repräsentationsmodell fortsetzt und unter diesen Vorzeichen schließlich zur Ableitung eines „Mindestmaßes" externer Gremientransparenz führt. Das verfassungsrechtlich geforderte Mindestmaß externer Gremientransparenz ist deshalb zwar *rundfunkspezifische* Transparenz, die die Argumentation tragenden Topoi sind indes auch von demokratietheoretischer Provenienz.

a) Staats- und Gruppenferne des Rundfunks

Den argumentativen Ausgangspunkt des Mindestmaßes externer Gremientransparenz bilden die „Anforderungen an eine auch praktisch wirksa-

264 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 81).
265 Zur Organisation siehe soeben § 5 B. I. (S. 82 ff.).
266 *Cornils*, ZevKR 54 (2009), 417 (420 m. Fn. 13).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

me staatsferne Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks". Demnach darf „die Willensbildung der Aufsichtsgremien nicht maßgeblich in das Kräftefeld staatlich-politischer Entscheidungszusammenhänge und den Wettbewerb um Amt und Mandat geraten".[267] In diesem Sinne ist das Mindestmaß externer Gremientransparenz die Kehrseite einer – verfassungsrechtlich in Grenzen zulässigen[268] – Berücksichtigung „staatlicher" sowie „staatsnaher" Mitglieder bei der personellen Zusammensetzung der Gremien.[269] Als Prophylaxe gegen die – in eben dieser Berücksichtigung staatlicher und staatsnaher Vertreter liegende – Gefahr sachwidriger Einflussnahme auf die Programmgestaltung[270] reagiert die Transparenz auf die „Undurchsichtigkeit der Auswahl-, Gruppenbildungs- und Aushandlungsprozesse in den Rundfunkanstalten", die sich in ihrer Informalität anderweitiger normativer Steuerung (zumindest teilweise) entziehen.[271] Mit anderen Worten: Transparenz fungiert als Mittel zu Abwehr bzw. Kontrolle politisch motivierter Ingerenz in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Wenn das BVerfG die Forderung nach Transparenz der Gremien an anderer Stelle außerdem in den Zusammenhang mit der Vorbeugung funktionswidriger Absprachen und Einflussnahmen sowie von Tendenzen zu Machtmissbrauch oder politischer Vereinnahmung stellt,[272] verbindet das Gericht die externe Transparenz der Gremien mit der Sicherstellung der persönlichen Unabhängigkeit der Mitglieder.[273] Es nimmt so auch von den *gesellschaftlichen* Gruppen ausgehende dysfunktionale Ingerenzen in den Blick.

267 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 78).

268 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 36, 46 ff.).

269 Kritik an der Rückkoppelung des Transparenzgebots mit dem Gebot der Staatsferne bei *Sachs*, ZG 2014, 275 (292): nicht „überzeugend".

270 *Zimmermann*, SächsVBl 2014, 273 (276).

271 *Cornils*, K&R 2014, 386 (393). – Zu den angesprochenen informellen (Willensbildungs-)Mechanismen in den Gremien unten § 5 F. (S. 151 ff.).

272 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 79): „Transparenz kann hier heilsame Vorwirkung gegen funktionswidrige Absprachen und Einflussnahmen entfalten und helfen, Tendenzen von Machtmissbrauch oder Vereinnahmungen durch Partikularinteressen frühzeitig entgegenzuwirken."

273 *Starck*, JZ 2014, 552 (557); ähnlich *Cornils*, K&R 2014, 386 (393), der zusätzlich darauf hinweist, dass das Bewusstsein öffentlicher Beobachtung die Gremienmitglieder darin unterstützen könne, „sich immer wieder des Rollenwechsels – Vielfaltswächter, nicht Verbands-, Staats- oder Parteienvertreter – zu erinnern, zu dem sie nach Grundgesetz und Anstaltsverfassung verpflichtet sind".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

b) „Art der Aufgabe" der Gremien

Abseits der Staatsferne ist das Mindestmaß der externen Gremientransparenz auch in Ansehung der „Art der Aufgabe" der Rundfunkgremien geboten. Das BVerfG formuliert:

> „Die Aufsicht über die weithin öffentlich-rechtlich finanzierten Rundfunkanstalten durch plurale, die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegelnde Aufsichtsgremien, deren Mitglieder als Sachwalter der Allgemeinheit die Gewährleistung einer Rundfunkberichterstattung kontrollieren, welche gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den vollen Umfang des klassischen Rundfunkauftrags abzudecken hat und sich an die gesamte Bevölkerung wendet, ist eine Aufgabe, deren Wahrnehmung jedenfalls hinsichtlich ihrer Grundentscheidungen die Möglichkeit öffentlicher Anteilnahme erfordert."[274]

Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlangt folglich selbst bei einer im Wortsinne *staatsfreien* Gremienzusammensetzung ein Mindestmaß externer Gremientransparenz als Konsequenz des verfassungsrechtlich ausgegeben Repräsentationsanspruchs der Gremien („Sachwalter der Allgemeinheit"):[275] Das BVerfG nimmt auf die Idee der (demokratisch-inhaltlichen) Repräsentation Rekurs und bringt deren „grundsätzliche Tendenz zur Publizität"[276] zur Entfaltung. Denn „soll inhaltliche Repräsentation als demokratische konzipiert werden, darf das Handeln der Leitungsorgane und dessen Inhalt nicht dem Prozeß demokratischer Willensbildung und Auseinandersetzung entzogen werden". Andernfalls „liefe die Forderung nach inhaltlicher Repräsentation Gefahr, zum Verhüllungsargument für eine obrigkeitliche, von demokratischer Legitimation und Verantwortlichkeit abgelöste Bestimmung der öffentlichen Interessen, des Wohls der Allgemeinheit zu degene-

274 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 79).

275 Zu diesem Repräsentationsanspruch bereits oben § 5 B. I. 2. (S. 85 ff.). – *v. Coelln*, in: Das Urteil des BVerfG zum ZDF-Staatsvertrag, S. 23 (26 f.) geht demgegenüber davon aus, das Mindestmaß der Gremientransparenz sei allein aus dem Gebot der Staatsferne abzuleiten.

276 So *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, S. 176.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rieren".[277] Hinzuzufügen ist: Die erschöpfende Repräsentation der Gesellschaft wird durch das rundfunkrechtliche Rekrutierungsmodell, das vor allem verbandlich organisierte Interessen in den Gremien zusammenfasst, *niemals* gelingen. Externe Gremientransparenz kann aber (kompensierend) die *gesamt*gesellschaftliche Anteilnahme an der internen Gremienaufsicht ermöglichen.[278]

c) Aktivierung der Öffentlichkeit als Ergänzung zur internen Rundfunkaufsicht

Einen völlig neuen Aspekt spricht das BVerfG schließlich an, wenn es im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Funktion der Gremien er-

277 Prägnant *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, § 34 Rn. 31. – Zur Unterscheidung zwischen *inhaltlicher* und *formaler* Repräsentation *Böckenförde*, Demokratie und Repräsentation, S. 18 f. – Zuvor bereits *Schmitt*, Verfassungslehre, S. 208 f.: „Die Repräsentation kann nur in der Sphäre der Öffentlichkeit vor sich gehen. Es gibt keine Repräsentation, die sich im geheimen und unter vier Augen abspielt, keine Repräsentation, die ‚Privatsache' wäre. […] Ein Parlament hat nur so lange repräsentativen Charakter, als man glaubt, daß seine eigentliche Tätigkeit in der Öffentlichkeit liege. Geheime Sitzungen, geheime Abmachungen und Beratungen irgendwelcher Komitees können sehr bedeutungsvoll und wichtig sein, aber niemals einen repräsentativen Charakter haben. Sobald sich die Überzeugung durchsetzt, daß im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit das, was sich öffentlich abspielt, nur eine leere Formalität geworden ist und die Entscheidungen außerhalb dieser Öffentlichkeit fallen, kann das Parlament vielleicht noch manche nützlichen Funktionen ausüben, aber es ist eben nicht mehr Repräsentant der politischen Einheit des Volkes." – Im Anschluss daran *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, S. 176: „Auch die der Repräsentation immanente grundsätzliche Tendenz zur Publizität erklärt sich aus der ideellen Wertbezogenheit der Repräsentation. Das Wirken der Repräsentanten könnte – hierauf hat neuerdings vor allem wiederum C. Schmitt hingewiesen –, nicht den ihm eigenen Wert beanspruchen, wenn es hermetisch von der Außenwelt abgeschlossen sein und sich wie in der privaten Interessensphäre nur im Geheimen abspielen würde. Der Repräsentierte könnte nicht noch einmal durch den Repräsentanten gegenwärtig gemacht werden, wenn dessen Wirken, dessen Existenz grundsätzlich nicht jedermann gegenüber sichtbar sein, d. h. eben in der Öffentlichkeit liegen würde. Auch eine Legitimierung der Repräsentation wäre bei einem Fehlen jeglicher Publizität ausgeschlossen, da ohne diese der ‚Glaube' an die Repräsentation nicht entwicklungsfähig wäre, der ‚Kontakt', die ‚correspondence' zwischen Repräsentanten und Repräsentierten nicht hergestellt werden könnte. Erst durch die Öffentlichkeit werden Repräsentant und Repräsentierter ‚zu einem einigen, von einem Leben durchdrungenem Ganzen verbunden'."

278 Vgl. *Ludwig*, in: Sind ARD und ZDF noch zu retten?, S. 260 (279).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kennt, der Öffentlichkeit komme „insoweit eine wesentliche, die interne institutionelle Kontrolle ergänzende Kontrollfunktion zu“:[279] Finaler Bezugspunkt der Transparenz ist nicht mehr die Abwehr sachwidrigen Einflusses auf die Willensbildung der Gremien oder die öffentliche Anteilnahme an den Entscheidungen der Gremien. Nimmt man das BVerfG beim Wort, geht es bei der „die interne institutionelle Kontrolle ergänzende[n] Kontrollfunktion“ der Öffentlichkeit um die komplementäre Wahrnehmung der – an sich bei den Gremien liegenden – Kontrollfunktion und mithin um die *öffentliche Kontrolle* der Senderexekutive (insbesondere des Intendanten). Das Gericht geht damit über das Organisationsmodell des staatsfernen Binnenpluralismus hinaus und ergänzt es um das (demokratische) Element öffentlicher, durch die Transparenz der Gremien vermittelter Kontrolle.[280]

2. Kompetenzgerechter Maßstab externer Gremientransparenz

Die Ausführungen des BVerfG zum Inhalt des Mindestmaßes externer Gremientransparenz sind demgegenüber (jenseits der Benennung eines konkreten Minimalstandards)[281] weitgehend pauschal gehalten. In diesem Sinne ist weder die Rede von den Kollegialorganen „Rundfunkrat“ und „Verwaltungsrat“, sondern allgemein von „den Gremien“ als den angesprochenen Rundfunkorganen, noch kennt das von dem Gericht skizzierte „Mindestmaß“ Differenzierungen in sachlicher oder zeitlicher Hinsicht. Dies bedeutet indes nicht, dass es derartige Differenzierungen nicht geben darf. Im Gegenteil, in dem grundrechtlich fundierten Konzept des BVerfG sind diese Differenzierungen angelegt; sie richten sich insbesondere nach dem Kompetenzzuschnitt des jeweiligen Rundfunkorgans.

Das verfassungsrechtliche Mindestmaß externer Gremientransparenz steht als Ableitung des objektiv-rechtlichen Gehalts von Art. 5 Abs. 1 S. 2

279 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 79).

280 Das Gebot externer Gremientransparenz kann insofern in einen Zusammenhang mit den Begriffen „Verantwortung“ und „Kontrolle“ gestellt werden; dazu *Scheuner*, in: Festschrift Müller, S. 379 (380 ff.): „Zur politischen Verantwortung gehört aber jedenfalls Öffentlichkeit als Lebenselement demokratischen Verfassungslebens. Vielfach wird die Aufdeckung politischer Fehlhandlungen allein schon eine wichtige Sanktion darstellen.“ (S. 293). – In diesem Sinne zur „Kontrolle der Kontrolleure“ durch die Öffentlichkeit *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, 111 (135); ausführlich *Eifert*, Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 132 ff., der die Öffentlichkeit sogar als „Steuerungsakteur“ qualifiziert.

281 Dazu sogleich § 5 B. II. 3. (S. 100 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

GG maßgeblich im Zusammenhang mit dem Normziel der Rundfunkfreiheit. In diesem Sinne ist auch die Transparenz der Rundfunkgremien als Aspekt der institutionellen Gestaltung des Rundfunks kein Selbstzweck, sondern wie die gesamte institutionelle Gestaltung des Rundfunks funktional an dem Ziel der Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung auszurichten. Konkret bedeutet dies: das Mindestmaß der externen Gremientransparenz ist entlang der Voraussetzungen einer den Erfordernissen der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung Rechnung tragenden Programmgestaltung zu bestimmen. Einen naheliegenden Maßstab für das Mindestmaß der externen Gremientransparenz bietet deshalb der Einfluss der Rundfunkgremien auf die Programmgestaltung. Führt man sich vor Augen, dass die Programmgestaltung nicht nur dem direkten Einfluss durch Programmrichtlinien, Programmberatung und Programmüberwachung unterliegt, sondern auch dem (kaum weniger wirksamen) indirekten Einfluss im Wege von Personal- und Finanzentscheidungen,[282] ist insofern neben dem unmittelbaren Einfluss des Rundfunkrats auch der mittelbare Einfluss des Verwaltungsrats zu gewärtigen.[283]

Vor diesem Hintergrund kann der hier vorgeschlagene kompetenzgerechte Maßstab für die externe Gremientransparenz auf die folgende Formel gebracht werden: Je größer der programmliche Einfluss, desto dringlicher ist die Abwehr dysfunktionaler Einflüsse auf die Programmgestaltung durch politische und gesellschaftliche Akteure, desto schwerer wiegt der mit der Repräsentationsfunktion der Gremien einhergehende Anspruch auf gesellschaftliche Anteilnahme und desto relevanter wird der die institutionelle Kontrolle ergänzende Aspekt der öffentlichen Kontrolle. Kurzum: Die Anforderungen an die externe Gremientransparenz müssen umso strenger sein, je weiter sich die Kompetenzen des jeweiligen Gremiums auf die Inhalte der „Berichterstattung durch Rundfunk" erstrecken.[284] Als

282 Statt Vieler *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 23 f.

283 Vgl. *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (87): Das Verbot einer Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke „gilt nicht nur für unmittelbare Einflußnahmen Dritter auf das Programm, sondern auch für Einflüsse, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen können". – Ausführlich im Kontext staatlicher Einflussnahme *Hain*, in: Der ZDF-Staatsvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht, S. 15 (30).

284 Diesen je-desto-Maßstab im Kontext der Begrenzung einer Beteiligung staatlicher und staatsnaher Vertreter in den Gremien entwerfend *Cornils*, K&R 2014, 386 (391). – Schon die Antragsteller in dem *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ergänzendes Kriterium zur Bestimmung des verfassungsrechtlich gebotenen Maßes externer Gremientransparenz kommt unter dem Gesichtspunkt der Vorbeugung und Abwehr sachfremden staatlichen Einflusses ferner die Beteiligung staatlicher und staatsnaher Mitglieder in den Gremien, d. h. die „Staatsquote" in Frage: Je weiter das verfassungsrechtlich zulässige Maß für die Berücksichtigung staatlicher und staatsnaher Vertreter bei der Gremienbesetzung ausgeschöpft wird, desto transparenter muss demnach die Tätigkeit der Rundfunkgremien sein; ungeachtet der Hinwendung des BVerfG zu einer *ergänzenden* „öffentlichen Kontrolle" bleiben die Gremien für die Rundfunkaufsicht verfassungsrechtlich unverzichtbar.[285] Im Übrigen kann auch die zeitliche Dimension bei der Bestimmung des Mindestmaßes externer Gremientransparenz Berücksichtigung finden: Parallel zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung kann zwischen laufenden und abgeschlossenen (Gremien-)Vorgängen differenziert werden.[286]

Im Ergebnis ist der Maßstab zur Bestimmung des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestmaßes externer Gremientransparenz ein gleitender Maßstab. Damit sind zum einen Differenzierungen zwischen den mit verschiedenen (Programm-)Befugnissen ausgestatteten Gremien Rundfunkrat und Verwaltungsrat angelegt. Zum anderen ist in diesem Kontext der je nach Rundfunkanstalt divergierende Kompetenzzuschnitt der Gremien zu berücksichtigen. Ein abstraktes und starres „Mindestmaß" der Gremientransparenz existiert unter diesen Auspizien nicht. Das BVerfG betont deshalb das gesetzgeberische Prärogativ bei der Bestimmung des Mindestmaßes externer Gremientransparenz zurecht; eine detaillierte und insofern abschließende Ableitung verfassungsrechtlicher Transparenzpflichten aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist nicht möglich.

1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 zu Grunde liegenden Verfahren gingen in ihrem Antrag gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG in Rekurs auf *BayVerfGH*, Entscheidung v. 16. 02. 1989 – Vf. 8-VII/87, NJW 1990, 311 (313) von einem solchen gleitenden Maßstab und nicht von einer statischen Höchstgrenze für die Entsendung staatlicher und staatsnaher Mitglieder aus: „Die Bedeutung des Staats- und Parteieneinflusses hängt angesichts der gegen publizistisch relevante Einflussnahmen justierten Zielrichtung des Gebotes der Staatsferne vom *Grad der Programmrelevanz der Aufsichtsaufgaben* und der korrespondierenden Nähe des jeweils zu beurteilenden Gremiums zur Programmtätigkeit des Veranstalters ab." Siehe *Hain*, in: Der ZDF-Staatsvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht, S. 15 (38). – Das BVerfG ist der zutreffenden Argumentation mit seiner Statuierung einer starren Drittel-Grenze nicht gefolgt.

285 Dazu ausführlich oben § 5 B. I. 2. (S. 85 ff.): typusprägendes Charakteristikum der „binnenpluralistischen" Rundfunkorganisation.

286 Dazu ausführlich unten § 6 A. II. (S. 168 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3. Verfassungsrechtliches „Mindestmaß“ und seine Grenzen

In der Sache bezeichnet das BVerfG mit dem Mindestmaß externer Gremientransparenz demnach primär einen Gesetzgebungsauftrag, der als Gegenstand der „positiven Ordnung“ verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG fundiert ist.[287] Die insofern geforderte Transparenz der Gremien realisiert sich deshalb erst in der Inanspruchnahme des gesetzgeberischen Prärogativs durch den parlamentarischen Gesetzgeber, und zwar in der Gestalt des positiven Gesetzesrechts. Wie gesehen, stellt das Normziel der Rundfunkfreiheit dabei einen handhabbaren Maßstab zur Verfügung, an dem sich die positivrechtliche Normierung des Mindestmaßes der externen Gremientransparenz orientieren kann. Ungeachtet der Betonung des gesetzgeberischen Prärogativs formuliert das BVerfG ferner Minimalstandards des verfassungsrechtlich geforderten Mindestmaßes externer Gremientransparenz.

Abstrakt bedeutet das Mindestmaß der externen Gremientransparenz „hinreichende Transparenz der Willensbildung“. Soweit funktional mit den Aufgaben der jeweiligen Gremien vereinbar, müssen deshalb „Handeln und Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Rundfunkanstalten sowohl für die Öffentlichkeit als auch für den Gesetzgeber, der für die Rundfunkanstalten die Strukturverantwortung trägt, erkennbar sein“.[288] Während unter diesen Vorzeichen die Frage, ob für die Arbeit der Gremien der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gelten soll, verfassungsrechtlich noch nicht determiniert, sondern durch den Gesetzgeber zu beantworten ist, gehört zum Mindestmaß der Transparenz mindestens: „dass die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können und dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird“.[289]

Im Übrigen obliegt es weiterhin allein dem Gesetzgeber, den „Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht“ ausgleichend mit den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachangemessenen Gremienarbeit zu koordi-

287 Zu der von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geforderten „positiven Ordnung“ ausführlich unten § 5 E. II. (S. 142 ff.).

288 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 78).

289 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nieren.[290] Ebenso wenig, wie Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dabei das Mindestmaß der externen Gremientransparenz detailliert vorherbestimmt, können dabei so offenen Gewährleistungsgehalten wie der Programmautonomie konkrete Grenzen für dieses Mindestmaß entnommen werden.[291] Erst wenn im Einzelfall der Informantenschutz und/oder das Redaktionsgeheimnis betroffen sein sollte(n), kann von derartigen verbindlichen verfassungsrechtlichen Grenzen die Rede sein, die auch im Zusammenhang mit der externen Gremientransparenz Geltung beanspruchen.[292]

III. Fazit: Interdependenz zwischen interner und externer Transparenz

Die Ausführungen zu der internen Transparenz als Bedingung effektiver und unabhängiger Gremienaufsicht sowie zu dem Mindestmaß externer Gremientransparenz als Mittel gesellschaftlicher Teilhabe und Kontrolle zeigen, dass die Rundfunkverfassung grundlegende Maßgaben für die Transparenz der Rundfunkgremien bereitstellt. Im Zentrum steht insofern die verfassungsrechtliche Stellung der Gremien, die wirksame Informationsrechte gegen den Intendanten fordert und unter anderem als Konsequenz der Charakterisierung als „Sachwalter der Allgemeinheit" mit einem Mindestmaß externer Gremientransparenz einhergeht.

Wie einleitend bemerkt, stehen diese Maßgaben nicht unverbunden nebeneinander. Im Gegenteil, die interne Transparenz ist eine Vorbedingung für die Förderung der mit der externen Gremientransparenz verbundenen (verfassungsrechtlichen) Zwecke: Denn soll externe Gremientransparenz gesellschaftliche Teilhabe und Kontrolle nicht nur der Tätigkeit der Gremien, sondern insgesamt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermöglichen, müssen die Gremien durch die Gewährleistung wirksamer Informationsrechte in die Lage versetzt werden, ihrer Aufsichtsaufgabe nachzukommen. Umgekehrt wird die Transparenz eines Kontrollgremiums, das – salopp formuliert – weitgehend „ahnungslos" über wesentliche Vorgänge

290 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80).

291 Dazu *Cornils*, K&R 2014, 386 (393): „Jedoch liefert der Schutz der Rundfunkfreiheit, insbesondere auch des Redaktionsgeheimnisses und der journalistischen Quellen, […] keine Pauschal-Legitimation dafür, dass ausgerechnet die Aufsicht über den ‚Rundfunk der Gesellschaft' – nicht die Programmgestaltung und Redaktionstätigkeit als solche! – öffentlicher Einblicknahme entzogen sein sollte."

292 Ausführlich zu Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis unten § 6 A. I. (S. 160 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

in der zu beaufsichtigenden Rundfunkanstalt bleibt, kaum zur Transparenz der Sender beitragen. Dass dieser Befund dabei kaum an der praktischen Eignung der Rundfunkgremien zur Führung der Aufsicht über die Sender vorübergehen kann, ist schließlich nicht von der Hand zu weisen: Effektive und unabhängige Aufsicht setzt nicht nur die hierfür erforderlichen Informationsrechte voraus, neben der inneren Unabhängigkeit sowie eigeninitiativem Engagement ist auch ein Mindestmaß an Sachverstand der Gremienmitglieder gefordert. Die Wahrnehmung der gesetzlich normierten Aufsichtsbefugnisse verlangt u. a. die Kenntnis nicht nur technologischer und programmlicher Entwicklungen, sondern auch des relevanten nationalen Rechts und des Unionsrechts sowie die Fähigkeit, beispielsweise Wirtschaftspläne und Beteiligungsberichte zu analysieren und zu kommentieren.[293] Wenn empirische Untersuchungen und Erfahrungsberichte indes nahelegen, dass die überwiegend mit (Medien-)Laien besetzten[294] Rundfunkräte diesen Anforderungen allein nicht vollumfänglich gerecht werden (können),[295] wirkt sich dies in letzter Konsequenz auch auf die (durch die Gremien vermittelte) Transparenz der Rundfunkanstalten aus.

C. Interne Transparenz: Fremd- und Selbstinformationsrechte der Gremien

Der internen Transparenz, konkret dem Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Rundfunkgremien und der Anstaltsleitung sowie ggf. zwischen den Rundfunkgremien, kommt eine wesentliche Rolle für die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu. Eine vergleichende Untersuchung der einschlägigen Rundfunkgesetze und Anstaltssatzungen, die ferner die Geschäftsordnungen der Gremien (soweit zugänglich)

293 Vgl. *Frahm*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 143.

294 Zu den Rundfunkräten empirisch *Brosius/Rössler/Schulte zur Hausen*, Publizistik 45 (2000), 417 (429); *Rössler*, in: Kumulierte Evidenzen, S. 39 (53).

295 Dazu empirisch *Kepplinger/Hartmann*, Stachel oder Feigenblatt?, insb. S. 9 ff., 26 ff.; *Nehls*, Mitbestimmte Medienpolitik, S. 175 ff. – Eindrücklich sind ferner die Erfahrungsberichte von *Meng*, Mit beschränkter Wirkung, epd medien 28/2020, 8; *Grätz*, in: Festschrift Raff, S. 137 ff.; *Deutschland*, in: Wieviel Macht den Räten?, S. 110 ff.; *Langguth*, in: Wieviel Macht den Räten?, S. 102 ff.; *Weirich*, in: Wieviel Macht den Räten?, S. 60 ff.; unkritisch dagegen *Kolbeck*, in: Media Governance in Europa, S. 279 ff. – Aus Perspektive der Rechtswissenschaft *Klein*, AfP 1977, 264 (265); *Ossenbühl*, DÖV 1977, 381 (385 f.); *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (532 ff.). – Zur rechtspolitischen Diskussion siehe vor diesem Hintergrund die in *Lilienthal*, Professionalisierung der Medienaufsicht, versammelten Beiträge.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

berücksichtigt, zeigt insofern: Die Gremien verfügen neben Auskunfts- und Einsichtsrechten (I. 1. und II. 1.) sowie Zitier- und Fragerechten (I. 2. und II. 2.) zum Teil über Befugnisse zur Einholung externen Sachverstands (I. 3. und II. 3.). Als wehrfähige Organrechte sind diese Fremd- und Selbstinformationsrechte gerichtlich durchsetzbar (III.). Nur fragmentiert geregelt sind demgegenüber die Informationspflichten der Intendanten; mit der Ausnahme des eher programmatisch angelegten § 19 Abs. 1 S. 2 RB-G, wonach der Intendant „für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und den sonstigen Organen der Anstalt" sorgt, existieren keine allgemeinen Unterrichtungspflichten gegenüber den Rundfunkgremien. Die Informationspflichten der Intendanten werden deshalb bereichsspezifisch im Rahmen der Transparenz der Programmgestaltung[296] sowie der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung[297] untersucht.

I. Informationsrechte des Rundfunkrats

1. Auskunfts- und Einsichtsrecht

Das allgemeine Auskunfts- und Einsichtsrecht ist das wichtigste Informationsrecht des Rundfunkrats. Nach verbreiteter Formulierung kann der Rundfunkrat zur Erfüllung bzw. bei Wahrnehmung seiner Aufgaben vom Intendanten sowie vom Verwaltungsrat die erforderlichen Auskünfte verlangen und Einsicht in die Unterlagen der Anstalt nehmen.[298] Während

296 Dazu insbesondere § 6 B. II. 4. (S. 186 ff.): Informations- und Berichtspflichten des Intendanten hinsichtlich der Programmbeschwerden und ihrer Behandlung; § 6 B. III. m. Fn. 664: senderspezifische Berichtspflichten des Intendanten; § 6 D. V. (S. 217 f.): Bericht des Intendanten über die Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern gem. § 7 Abs. 3 WDR-G.

297 Dazu insbesondere § 7 D. I. 2. (S. 282 ff.): u. a. Unterrichtungspflicht des Intendanten über die wesentlichen Vorgänge in den Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten, Vorlage eines Beteiligungsberichts an den Rundfunkrat; § 7 D. II. 2. (S. 289 f.): u. a. Vorlage der vorläufigen Prüfberichte des jeweils zuständigen (Landes-)Rechnungshofes an den Verwaltungsrat.

298 BR: Art. 7 Abs. 8 S. 1 BR-G, § 8 Abs. 1 S. 1 GO BR-Rundfunkrat, zum Auskunftsrecht ferner Art. 7 Ziff. 5 BR-Satzung; MDR: § 17 Abs. 5 MDR-StV, ergänzend Art. 24 Abs. 2 MDR-Satzung, der eine allgemeine Berichterstattungs- bzw. Unterrichtungspflicht des Intendanten über wesentliche Entwicklungen „von grundsätzlicher Bedeutung" normiert; NDR: § 19 Abs. 4 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 5 S. 2 RB-G sowie speziell für Aufzeichnungen und Filme § 6 Abs. 5 RB-G und allgemein § 19 Abs. 1

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

dieses Auskunfts- und Einsichtsrecht des Rundfunkrats zum Teil auch seine Ausschüsse berechtigt,[299] steht die Befugnis nicht dem einzelnen Rundfunkratsmitglied (als Organteil) zu, sondern erstreckt sich allein auf das Gesamtorgan; bei den jeweiligen Rechtsgrundlagen ist stets die Rede von „dem Rundfunkrat", nicht von dessen Mitgliedern. Einzig die Geschäftsordnung des BR-Rundfunkrats sieht gem. § 8 Abs. 2-4 ein ergänzendes Anfragerecht jedes einzelnen Rundfunkratsmitglieds zur „grundsätzlich schriftlichen Beantwortung" durch den Intendanten vor. Im Vergleich zum Kommunalrecht, das den einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats (bzw. des kollegialen Hauptorgans der Gemeinde)[300] regelmäßig ein Informationsrecht gegenüber dem kommunalen Verwaltungsorgan zuordnet,[301] kann deshalb ein Entwicklungsrückstand des Rundfunkrechts attestiert werden. Hinter dem mit der Formulierung eines allgemeinen Auskunfts- und Einsichtsrechts markierten Standard bleiben im Übrigen die Satzungen von Deutschlandradio, SR und ZDF zurück, die lediglich ein Auskunftsrecht des Rundfunkrats gegen den Intendanten ohne die Möglichkeit zur Einsicht in die Unterlagen des Senders kennen,[302] das im Fall des SR darüber hinaus auf „wesentliche Vorgänge" beschränkt ist. Die Rundfunkräte von DW und HR verfügen weder über ein positivrechtlich normiertes Auskunftsrecht noch über ein Einsichtsrecht.

2. Zitier- und Fragerecht

Die Rundfunkräte sämtlicher öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten verfügen entweder über ein mit Art. 43 Abs. 1 GG vergleichbares Zitierrecht, nach dem der Intendant sowie gegebenenfalls der Verwaltungsrat[303] bzw.

S. 2 RB-G: Intendant „sorgt für eine größtmögliche Transparenz gegenüber […] den sonstigen Organen der Anstalt"; RBB: § 13 Abs. 4 RBB-StV; SWR: § 15 Abs. 4 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 8 S. 1 WDR-G.

299 Dies ist bei MDR, NDR und SWR der Fall.

300 Die Bezeichnung für das kollegiale Hauptorgan der Gemeinde ist je nach Bundesland verschieden; dazu *Röhl*, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 2 Rn. 100 m. Fn. 299.

301 Ausführlich *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 5 Rn. 81 ff.

302 DLR: § 8 Abs. 4 S. 3 DLR-Satzung, ferner § 2 Abs. 4 S. 2 GO DLR-Hörfunkrat, speziell für Ausschussmitglieder im Rahmen einer „aktuellen Stunde" § 7 Abs. 3 GO DLR-Hörfunkrat; SR: Art. 18 Abs. 1 S. 2 SR-Satzung; ZDF: § 8 Abs. 4 S. 3 ZDF-Satzung, ferner § 2 Abs. 4 S. 2 sowie für die Ausschüsse Anl. 2 GO ZDF-Fernsehrat.

303 Dies ist bei SR und SWR der Fall. – Das Zitierrecht des WDR-Rundfunkrats bezieht sich nur auf die Mitglieder des Verwaltungsrats, § 19 Abs. 1 S. 3 WDR-G.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

sein Vorsitzender[304] und die Direktoren[305] auf Verlangen des Gremiums an den Rundfunkratssitzungen teilnehmen,[306] oder eine Anwesenheitspflicht des Intendanten (sowie zum Teil des Vorsitzenden des Verwaltungsrats[307]) ist ohnedies obligatorisch angeordnet.[308]

Mit Blick auf die den Parlamenten vergleichbare Funktion des Rundfunkrats[309] beinhalten sowohl das Zitierrecht als auch die obligatorischen Anwesenheitspflichten ein Fragerecht des Gremiums sowie korrespondierend eine Antwortpflicht des Intendanten (oder sonstiger anwesender bzw. zitierter Personen): Das Zitierrecht und die Anwesenheitspflicht erschöpfen sich nicht in der bloß physischen Präsenz ihres Adressaten, sondern lösen die Pflicht aus, auf die Anfragen des Rundfunkrats Rede und Antwort zu stehen.[310] Abseits grundsätzlicher Erwägungen ergibt sich dieser Befund im Fall der obligatorischen Anwesenheitspflicht des Intendanten schon aus dem systematischen Zusammenhang mit einer entsprechenden Berichtspflicht, soweit der Tätigkeitsbericht des Intendanten verbindlicher Bestandteil der Tagesordnungen ordentlicher Rundfunkratssitzungen ist.[311] In diesem Sinne formulieren die Geschäftsordnungen von DLR-Hörfunkrat und

304 Dies ist bei MDR, NDR und RBB der Fall.

305 Dies ist bei BR, MDR, NDR, RB, SWR und WDR (§ 7 Abs. 1 S. 1 WDR-Satzung) der Fall.

306 BR: Art. 7 Abs. 4 S. 3 BR-G, § 1 Abs. 7 GO BR-Rundfunkrat; HR: § 10 Abs. 3 S. 3 HR-Satzung für die Ausschusssitzungen des Rundfunkrats; MDR: § 19 Abs. 2 S. 2 MDR-StV, Art. 5 Abs. 3 S. 3 MDR-Satzung; NDR: § 21 Abs. 2 S. 2 NDR-StV, Art. 5 Ziff. 3 S. 2 NDR-Satzung; RB: § 19 Abs. 6 S. 2 RB-G, § 4 Abs. 9 S. 2 GO RB-Rundfunkrat, insoweit widersprüchlich § 4 Abs. 9 S. 4 GO RB-Rundfunkrat, der eine obligatorische Teilnahme des Intendanten an den Sitzungen des Rundfunkrats anordnet; RBB: § 15 Abs. 5 S. 2 RBB-StV; § 7 Abs. 2 S. 3 RBB-Satzung; SR: § 29 Abs. 7 S. 3 SMG, ferner § 6 Abs. 2 S. 3 GO SR-Rundfunkrat; SWR: § 17 Abs. 2 S. 2 SWR-StV.

307 Dies ist bei DW der Fall.

308 DLR: § 22 Abs. 4 S. 1 DLR-StV, § 8 Abs. 4 S. 1 DLR-Satzung, ferner § 2 Abs. 4 S. 1 GO DLR-Hörfunkrat; DW: § 33 Abs. 3 S. 1 DW-G, § 4 Abs. 4 S. 1, Abs. 5 S. 1 GO DW-Rundfunkrat; HR: § 16 Abs. 4 S. 1 HR-G; WDR: § 19 Abs. 1 S. 1 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 4 S. 1 ZDF-StV, § 8 Abs. 4 S. 1 ZDF-Satzung, § 2 Abs. 4 S. 1 GO ZDF-Fernsehrat.

309 Vgl. oben § 5 B. I. 4. a) (S. 89 f.). – Ebenso *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 28. – Ablehnend dagegen *Henneke*, NJW 2022, 2818 (2819).

310 Vgl. statt Vieler *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 43 Rn. 69 ff.

311 DLR: § 8 Abs. 2 S. 2 DLR-Satzung, §§ 2 Abs. 6 S. 2, 4 GO DLR-Hörfunkrat; ZDF: § 8 Abs. 2 S. 2 ZDF-Satzung, §§ 2 Abs. 6 S. 6, 4 GO ZDF-Fernsehrat. – Unverbindlich, da bloß in der nur den Rundfunkrat bindenden Geschäftsordnung geregelt: § 1 Abs. 2 Buchst. b GO WDR-Rundfunkrat.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ZDF-Fernsehrat explizit, dass in der auf den Bericht des Intendanten folgenden „Aussprache" aktuelle, den Sender betreffende Fragen behandelt werden können.[312] Nichts anderes ergibt sich aus einer gemeinsamen Normierung der Anwesenheits- mit der Auskunftspflicht des Intendanten.[313] Telos und Systematik des Zitierrechts sowie der Anwesenheitspflicht insbesondere des Intendanten implizieren folglich das Recht des Rundfunkrats, den Intendanten (oder sonstige zitierte oder anwesende Personen) während der Gremiumssitzungen persönlich zu befragen.[314] Während das Recht, die Anwesenheit des Intendanten zu verlangen, insofern ein Organrecht ist, steht das mit der – gegebenenfalls durch Ausübung des Zitierrechts ausgelösten – Anwesenheitspflicht des Intendanten implizierte Fragerecht jedem Mitglied des Rundfunkrats einzeln zu.

In der Sache geht dieses Art. 43 Abs. 1 GG sinngemäß entsprechende „Interpellationsrecht" teilweise über das Auskunftsrecht des Rundfunkrats hinaus:[315] Anders als das Auskunftsrecht, bei dem sich der Intendant auf eine schriftliche Antwort beschränken kann, verpflichtet ihn das Interpellationsrecht zur aktiven Beteiligung an der betreffenden Sitzung. Außerdem erweitert das Zitier- und Fragerecht den Adressatenkreis im Vergleich zu den geltenden Auskunftsrechten bei BR, MDR, NDR, RB, SWR und WDR um das Direktorium sowie bei Deutschlandradio, SR und ZDF außerdem um den Verwaltungsrat (bzw. seinen Vorsitzenden). Im Fall von DW und HR, bei denen die Rundfunkräte über kein Auskunftsrecht verfügen, tritt das Fragerecht schließlich funktional an die Stelle des Auskunftsrechts. Das Zitierrecht sowie die obligatorischen Anwesenheitspflichten markieren mithin bedeutende Informationsrechte des Rundfunkrats, zumal sie nicht nur den Rundfunkrat als Gesamtorgan, sondern im Ergebnis auch seine Mitglieder berechtigen.

312 Siehe § 4 S. 5 GO DLR-Hörfunkrat; § 4 S. 5 GO ZDF-Fernsehrat.

313 So § 8 Abs. 4 DLR-Satzung sowie (mit redaktionellen Unterschieden) § 8 Abs. 4 ZDF-Satzung: „Die/Der Intendant(in) nimmt an den Sitzungen des Hörfunkrates teil. Sie/Er ist auf ihren/seinen Wunsch zu hören. In allen, die Zuständigkeit des Hörfunkrates betreffenden Angelegenheiten ist sie/er dem Hörfunkrat gegenüber auskunftspflichtig." Ferner § 2 Abs. 4 S. 1, 2 GO DLR-Hörfunkrat und § 2 Abs. 4 S. 1, 2 GO ZDF-Fernsehrat.

314 Ebenso *Cromme*, NJW 1985, 351 (355); *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 203; *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 27 f.; im Ergebnis auch *Jank*, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 93; *Grabert*, Öffentlichrechtliche Fragen der Programm-Verantwortlichkeit des Rundfunkintendanten, S. 124.

315 *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 27.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Externer Sachverstand

Neben dem Auskunfts- und Einsichtsrecht sowie dem Zitier- und Fragerecht bildet die Möglichkeit zur Einholung externen Sachverstands eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung effektiver und unabhängiger Gremienaufsicht.[316] In diesem Sinne sind die Rundfunkräte von BR, RB und WDR zur Erfüllung ihrer Aufgaben berechtigt, „Sachverständige und Gutachten"[317] bzw. „Expertisen und Gutachten"[318] in Auftrag zu geben. Die Rundfunkräte von Deutschlandradio, DW, RBB, SR und ZDF[319] können Sachverständige demgegenüber nur zu ihren Sitzungen einladen bzw. hinzuziehen. Im Übrigen stehen den Rundfunkräten keine (gesetzlichen) Selbstinformationsrechte zu; allein § 32 Abs. 5 S. 4 MStV normiert im Rahmen des in der Zuständigkeit der Rundfunkräte liegenden[320] Drei-Stufen-Tests eine bereichsspezifische Befugnis (Hs. 1) sowie ein Pflicht (Hs. 2) zur Einholung externen Sachverstands.[321]

Voraussetzung der Befugnis zur Einholung externen Sachverstands ist die Zurverfügungstellung entsprechender (finanzieller) Mittel durch den Intendanten: Die Beauftragung von Sachverständigen, Gutachten und Expertisen ist ohne ein entsprechendes Budget des Rundfunkrats kaum möglich.[322] Soll sich die Befugnis zur Einholung externen Sachverstands nicht auf den eher deklaratorischen Hinweis beschränken, dass das Gremium zur Erfüllung seiner Aufgaben auch auf unentgeltliche Auskünfte sachverstän-

316 Siehe oben § 5 B. I. 4. b) (S. 90 f.) sowie *Wolf*, Im öffentlichen Auftrag, S. 51 f. – Wie bereits betont (oben § 5 B. III. [S. 101 f.]), ist im Übrigen die praktische Eignung der Rundfunkgremien zur Führung der Aufsicht über die Sender nicht zu übergehen; insofern kann auf die zum Teil rundfunkrechtlich normierten Möglichkeiten zur fachlichen Weiterbildung der Rundfunkratsmitglieder hingewiesen werden, siehe § 22 Abs. 7 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 9 DLR-Satzung; § 13 Abs. 10 RB-G; § 13 Abs. 10 SWR-StV; § 16 Abs. 9 WDR-G, ferner § 15a Abs. 4 WDR-Satzung.

317 Art. 7 Abs. 8 S. 2 BR-G; § 16 Abs. 8 S. 2 Hs. 2 WDR-G, ferner § 15a Abs. 3 WDR-Satzung.

318 § 9 Abs. 5 S. 1 RB-G. – Gem. § 4 Abs. 11 GO RB-Rundfunkrat kann das Gremium ferner „von Fall zu Fall Sachverständige mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen lassen".

319 DLR: § 5 Abs. 2 m. Anl. 1 GO DLR-Hörfunkrat; DW: § 4 Abs. 7 GO DW-Rundfunkrat; RBB: § 6 Abs. 2 GO RBB-Rundfunkrat; SR: Art. 7 SR-Satzung, mit Blick auf die Ausschüsse des Rundfunkrats Art. 10 Abs. 3 S. 2 SR-Satzung, ferner § 6 Abs. 3 GO SR-Rundfunkrat; ZDF: § 5 Abs. 2 m. Anl. 1 GO ZDF-Fernsehrat.

320 Dazu oben § 5 A. I. m. Fn. 174.

321 Dazu unten § 6 C. IV. 2. und 3. (S. 199).

322 Vgl. dazu *Wolf*, Im öffentlichen Auftrag, S. 51.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

diger Dritter zurückgreifen kann, impliziert das Selbstinformationsrecht daher auch ein Recht auf die Zurverfügungstellung der hierfür erforderlichen Gelder.[323]

II. Informationsrechte des Verwaltungsrats

1. Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrecht

Zur Erfüllung der Aufgabe, u. a. die Geschäftsführung des Intendanten zu überwachen, stehen den Verwaltungsräten sämtlicher Rundfunkanstalten Fremd- und Selbstinformationsrechte verschiedenen Umfangs zu. In der Regel kann der Verwaltungsrat bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtspflicht vom Intendanten die hierfür erforderlichen Auskünfte verlangen und Einsicht in die Unterlagen (Geschäftsbücher, Akten, Aufzeichnungen, Rechnungen und Schriften) des Senders nehmen.[324] Bei DW, HR, SR und WDR ist außerdem die Rede von einer Prüfung der Unterlagen des Senders sowie von dem Recht des Verwaltungsrats, Anlagen bzw. Anstaltseinrichtungen des Senders zu besichtigen. Den Verwaltungsräten von DW, MDR, NDR, SWR und WDR steht darüber hinaus das Recht zu, einzelne „Vorgänge" zu untersuchen.[325] Dagegen verfügen die Verwaltungsräte von BR, Deutschlandradio und ZDF zur Erfüllung ihrer Aufgaben lediglich

323 Vgl. allgemein etwa § 15 Abs. 18 S. 1 WDR-G: „Die Unabhängigkeit der Entscheidungen des Rundfunkrats ist organisatorisch und finanziell sicherzustellen." Siehe ferner § 34 Abs. 1 S. 4 WDR-G: „Der Haushaltsplan hat ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen für die Erfüllung der Aufgaben des Rundfunkrats und des Verwaltungsrats auszuweisen."

324 DW: § 37 Abs. 1 S. 2 DW-G; HR: § 15 Abs. 2 S. 2 HR-G; MDR: § 23 Abs. 3 S. 1 MDR-StV, siehe ergänzend die Unterrichtungspflicht des Intendanten „über alle wesentlichen Entwicklungen und Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung" gem. Art. 24 Abs. 2 MDR-Satzung; NDR: § 26 Abs. 3 S. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 7 S. 2 RB-G, allgemein § 19 Abs. 1 S. 2 RB-G: Intendant „sorgt für eine größtmögliche Transparenz gegenüber […] den sonstigen Organen der Anstalt"; RBB: § 18 Abs. 4 i. V. m. § 13 Abs. 4 RBB-StV; SR: § 32 Abs. 3 S. 1 SMG, ferner Art. 18 Abs. 1 S. 2 SR-Satzung; SWR: § 21 Abs. 3 S. 1 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 1 S. 2, 3 WDR-G.

325 DW: § 37 Abs. 1 S. 2 DW-G; MDR: § 23 Abs. 3 S. 2 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 NDR-StV; SR: § 32 Abs. 3 S. 1 SMG; SWR: § 21 Abs. 3 S. 2 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 1 S. 3 WDR-G.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

über ein Auskunftsrecht gegen den Intendanten[326] und sind damit nicht zu einer eigenständigen Sachverhaltsermittlung mittels Einsichtnahme, Prüfung oder Untersuchung ermächtigt. Sämtliche Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte berechtigen den Verwaltungsrat als Gesamtorgan und stehen nicht jedem einzelnen Mitglied des Verwaltungsrats (d. h. seinen Organteilen) zu: Bei den Rechtsgrundlagen ist stets die Rede von „dem Verwaltungsrat" und nicht von dessen Mitgliedern. Für ein individuelles Informationsrecht bedürfte es demgegenüber einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage; dies schließt aber nicht aus, dass der Verwaltungsrat einzelne Mitglieder mit der Ausübung seiner Informationsrechte beauftragt.[327] Gleichwohl kann – verglichen mit dem Kommunalrecht, das den einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats (bzw. des kollegialen Hauptorgans der Gemeinde) regelmäßig ein Informationsrecht gegenüber dem kommunalen Verwaltungsorgan zuordnet – wiederum ein Entwicklungsrückstand des Rundfunkrechts attestiert werden.[328]

2. Zitier- und Fragerecht

Parallel zu der Teilnahmepflicht des Intendanten bei den Sitzungen des Rundfunkrats – entweder auf Grund obligatorischer Anordnung oder aber auf Verlangen des Gremiums – verfügen auch die Verwaltungsräte sämtlicher Rundfunkanstalten über ein Art. 43 Abs. 1 GG sinngemäß entsprechendes Zitierrecht gegenüber dem Intendanten[329] sowie teilweise gegenüber der Geschäftsleitung,[330] sofern die Sitzungsteilnahme des Intendanten nicht ohnedies verpflichtend normiert ist.[331] Mit Blick auf die Aufsichts-

326 BR: Art. 7 Ziff. 5 BR-Satzung, siehe ergänzend die Berichterstattungs- und Unterrichtungspflicht des Intendanten gem. Art. 6 Ziff. 7 Buchst. a), Art. 7 Ziff. 4 BR-Satzung; DLR: § 14 Abs. 5 S. 3 DLR-Satzung; ZDF: § 14 Abs. 3 S. 3 ZDF-Satzung.

327 Ausdrücklich § 32 Abs. 3 S. 2 SMG, § 21 Abs. 1 S. 4 WDR-G.

328 Dazu bereits soeben § 5 C. I. 1. m. Fn. 301.

329 HR: § 13 Abs. 3 S. 1 HR-Satzung; MDR: § 25 Abs. 2 S. 2, 4 MDR-StV; NDR: § 28 Abs. 2 S. 2 NDR-StV; RB: § 19 Abs. 6 S. 2 RB-G, ferner § 3 Abs. 8 GO RB-Verwaltungsrat; SWR: § 23 Abs. 2 S. 2 SWR-StV, ferner § 14 Abs. 4 S. 3 SWR-Satzung. – Unverbindlich, da bloß in der nur den Verwaltungsrat bindenden Geschäftsordnung geregelt: § 1 Abs. 7 GO BR-Verwaltungsrat.

330 Dies ist bei BR (Direktoren), MDR (Landesfunkhausdirektoren), NDR (Direktoren), RB (Direktoren) und SWR der Fall.

331 DLR: § 14 Abs. 5 S. 1 DLR-Satzung, ferner § 3 Abs. 7 S. 1 GO DLR-Verwaltungsrat; RBB: § 20 Abs. 5 RBB-StV; SR: § 33 Abs. 5 SMG; WDR: § 23 Abs. 2 S. 1 WDR-G; ZDF: § 14 Abs. 3 S. 1 ZDF-Satzung, ferner § 2 Abs. 4 S. 1 GO ZDF-Fernsehrat. –

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

funktion des Verwaltungsrats[332] gegenüber dem Intendanten sowie gegenüber der weiteren Geschäftsleitung erschöpft sich die Teilnahmepflicht des Intendanten (sowie gegebenenfalls der weiteren Geschäftsleitung) wiederum nicht in der bloß physischen Anwesenheit, sondern impliziert die Pflicht, in den Sitzungen des Verwaltungsrats persönlich Rede und Antwort zu stehen.[333] Während das Recht, die Anwesenheit des Intendanten zu verlangen, insofern ein Organrecht ist, steht das mit der – gegebenenfalls durch Ausübung des Zitierrechts ausgelösten – Anwesenheitspflicht des Intendanten einhergehende Fragerecht jedem Mitglied des Verwaltungsrats (Organteile) zu. Anders als das Interpellationsrecht des Rundfunkrats erweitert das Zitier- und Fragerecht des Verwaltungsrats verglichen mit dem Auskunftsrecht aber nicht den Adressatenkreis der rechenschaftspflichtigen Organe: Das Interpellationsrecht des Verwaltungsrats adressiert allein die Senderexekutive und erstreckt sich nicht etwa auf die Mitglieder des Rundfunkrats. Das Recht, den Intendanten sowie sonstige Mitglieder der Geschäftsleitung persönlich zu befragen, ist mithin eine Ergänzung zu dem auf schriftliche Beantwortung zielenden Auskunftsrecht.

3. Externer Sachverstand

Im Zusammenhang mit dem Recht, einzelne Vorgänge zu untersuchen, verfügen die Verwaltungsräte von HR, MDR, NDR, SR, SWR und WDR über die Befugnis, Sachverständige mit dieser Untersuchung zu beauftragen.[334] Der Verwaltungsrat des RB kann sogar allgemein zur Erfüllung seiner Aufgaben „Expertisen und Gutachten in Auftrag […] geben" und „besondere Sachverständige hinzuzuziehen".[335] Demgegenüber sieht die Geschäftsord-

---

Zwar unverbindlich, da bloß in der nur den Verwaltungsrat bindenden Geschäftsordnung geregelt: § 3 Abs. 3 S. 1 GO DW-Verwaltungsrat, dagegen keine Pflicht normierend („kann") § 18 Abs. 2 S. 1 DW-G.

332 Dazu oben § 5 A. II. (S. 76 ff.) aus einfachrechtlicher Perspektive sowie unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen § 5 B. I. 3. (S. 87 f.).

333 Siehe zur Argumentation parallel zum parlamentarischen Interpellationsrecht soeben § 5 C. I. 2. (S. 104 ff.).

334 HR: § 15 Abs. 2 S. 3 HR-G („für bestimmte Aufgaben"); MDR: § 23 Abs. 3 S. 2 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 NDR-StV; SR: § 32 Abs. 3 S. 2 SMG („für bestimmte Aufgaben"); SWR: § 21 Abs. 3 S. 2 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 1 S. 4 WDR-G („für bestimmte Aufgaben").

335 § 15 Abs. 7 S. 1 RB-G. – § 16 Abs. 7 RB-G sieht ferner vor, dass die „Mitglieder des Verwaltungsrats […] regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen zu betriebswirtschaftlichen, technischen und medienrelevanten Themen und zum Datenschutz"

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nung des DW-Verwaltungsrats die Hinzuziehung externen Sachverstands lediglich für die Sitzungen des Gremiums vor; der Verwaltungsrat des SR verfügt zusätzlich über dieses Recht.[336]

III. Informationsrechte als wehrfähige Organrechte

Die Ausübung der skizzierten Informationsrechte von Rundfunkrat und Verwaltungsrat kann insbesondere im Verhältnis zum Intendanten Anlass zu Konflikten zwischen den Anstaltsorganen geben:[337] Auskünfte können verweigert, Anwesenheitspflichten verletzt und Mittel für die Beauftragung von Sachverständigen können zurückgehalten werden. Zwar sind die Organe öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Dienste der Funktionsfähigkeit der Sender zu einem „Mindestmaß an gegenseitiger Rücksichtnahme und Konzilianz" verpflichtet,[338] sodass Konflikte über die zwischen den Organen bestehenden Rechtsbeziehungen in der Regel nicht auf gerichtliche Auseinandersetzungen hinauslaufen sollten.[339] Soweit aber eine einvernehmliche Verständigung zwischen den Anstaltsorganen scheitert, beansprucht die unter dem Stichwort des verwaltungsgerichtlichen Organstreits anerkannte und insbesondere im Kontext des sog. Kommunalverfassungsstreits[340] unbestrittene Einsicht Geltung, „dass die Binnenstruktur einer juristischen Person des öffentlichen Rechts Rechtscharakter haben kann und ein Bedürfnis nach gerichtlichem Rechtsschutz für Streitigkeiten hierüber

teilnehmen (S. 1). Die Mitglieder „sollen die konkreten Geschäftsabläufe der Anstalt kennenlernen" (S. 2).

336 DW: § 3 Abs. 5 GO DW-Verwaltungsrat; SR: Art. 14 Abs. 6 SR-Satzung sowie für die Ausschüsse Art. 15 Abs. 4 Hs. 2 SR-Satzung.

337 Allgemein zu dem anstaltsinternen Konfliktpotenzial *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 82 ff.

338 So *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 95. – Zur rundfunkanstaltsinternen Organtreue außerdem *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 53 f.

339 *Cromme*, NJW 1985, 351 (360): „seltene Ausnahme"; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 95: „eher theoretischer Natur"; ebenso *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, Vorb § 11 RStV Rn. 72. – Dagegen aus der Praxis *VG Hamburg*, Urteil v. 08. 02. 1979 – I VG 1481/77, DVBl 1980, 491.

340 Neben dem Kommunalverfassungsstreit ist der unter grundrechtlichen Vorzeichen strukturell mit dem Rundfunkverfassungsstreit vergleichbare Hochschulverfassungsstreit anerkannt, dazu *v. Coelln*, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, Kap. 7 Rn. 146 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

besteht".[341] Die verwaltungsprozessuale Zulässigkeit eines Rundfunkverfassungsstreits zwischen den Organen (und ggf. Organteilen) öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Interorganstreit) sowie innerhalb dieser Organe (Intraorganstreit) ist dementsprechend weithin anerkannt.[342]

In diesem Sinne kann die Möglichkeit eines gerichtlichen Vorgehens – als *ultima ratio* – der Binnenaufsicht Geltung verschaffen sowie ihre Wirkung schon im Vorfeld potenziell steigern.[343] Parallel zur Gemeindeorganisation bezweckt auch die Binnenorganisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht nur eine Zweckmäßigkeitserwägungen folgende Geschäftsverteilung, sondern zielt auf eine machthemmende, sich gegenseitig begrenzende Kompetenzabgrenzung zwischen dem Intendanten sowie dem Rundfunkrat und dem Verwaltungsrat.[344] Vor jenem Hintergrund können solche Normen, die (auch) den spezifischen Interessen oder Aufgaben von Rundfunkrat und Verwaltungsrat sowie ihrer Organteile (Mitglieder) zu dienen bestimmt sind, wehrfähige und damit im Rahmen eines Rundfunkverfassungsstreits gerichtlich durchsetzbare Organrechte begründen. Insbesondere trifft dies auf solche Normen zu, „die Organe oder Organteile in ein Spannungsverhältnis hineinstellen, das Interessenkonflikte als akzeptierte Möglichkeit einschließt".[345] Für den vorliegenden Kontext bedeutet dies: Insbesondere die beschriebenen, in der Regel gegen den Intendanten gerichteten Fremdinformationsrechte von Rundfunkrat und Verwaltungsrat sind Ausdruck der in der Organisation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten angelegten Kompetenzabgrenzung zwischen Anstaltsexekutive und (Binnen-)Aufsicht. Sie stehen den Kollegialorganen zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe – d. h. zur Aufsicht über den Intendanten als „Kontrastorgan" – zu. Die Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte

341 *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 10 Rn. 2.

342 *VG Hamburg*, Urteil v. 08. 02. 1979 – I VG 1481/77, DVBl 1980, 491; *Cromme*, NJW 1985, 351 (360); grundlegend *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 82 ff.; monographisch *Neyses*, Die Problematik eines Rundfunkverfassungsstreitverfahrens, S. 74 ff.; *Roth*, Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten, S. 695; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 65 ff.; *Puttfarcken*, in: Festgabe Ule, S. 63 (65 f.); *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 96; *Schoch*, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, § 33 Rn. 9; *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, Vorb § 11 RStV Rn. 72; *Konrad*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 12 VI 1 (S. 262).

343 *Cromme*, NJW 1985, 351 (360).

344 *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 98 f.; *Puttfarcken*, in: Festgabe Ule, S. 63 (65 f.).

345 Im Kontext des Kommunalverfassungsstreits *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 10 Rn. 23.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sowie das Interpellationsrecht sind damit wehrfähige Organrechte, die im Rahmen des Rundfunkverfassungsstreits gerichtlich durchgesetzt werden können. Grundlage für den Interorganstreit können indes nur gesetzliche Rechte und Satzungsrechte sein; die sich aus den Geschäftsordnungen ergebenden Rechtsbeziehungen können allein Anlass zu einem Intraorganstreit geben.

IV. Fazit: Entwicklungsrückstand des Rundfunkrechts

Festzuhalten bleibt: Sämtliche Rundfunkgesetze ordnen den Rundfunkgremien eigene Informationsrechte zu. Im föderalen Binnenrechtsvergleich fallen jedoch zum Teil gravierende Unterschiede zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf; beispielhaft, aber keineswegs ausschließlich betrifft dies die Befugnis der Gremien zur Einholung externen Sachverstands: Einzig das RB-G erreicht mit der Normierung des Rechts sowohl des Rundfunkrats als auch des Verwaltungsrats, „Expertisen und Gutachten" in Auftrag zu geben, den insofern aufgegebenen verfassungsrechtlichen Mindeststandard interner Transparenz.

Hinter diesem Standard bleiben indes nicht nur die zahlreichen Rundfunkgesetze zurück, die überhaupt kein Recht zur Einholung externen Sachverstands kennen.[346] Vielmehr kann allgemein ein Entwicklungsrückstand des Rundfunkrechts verglichen etwa mit den Informationsrechten der kommunalen Vertretungen diagnostiziert werden, der sich insbesondere in der Rechtsstellung des einzelnen Gremienmitglieds zeigt:[347] Das Rundfunkrecht konzipiert die Informationsrechte der Gremien primär als Organrechte, nicht als Rechte (auch) der Organ*teile*, konkret: der einzelnen Gremienmitglieder. In Ermangelung rundfunkrechtlicher Positivierungen gilt der verfassungsrechtlich aufgegebene Mindeststandard interner Transparenz deshalb verfassungs*unmittelbar*; er umfasst neben Selbst- und Fremdinformationsrechten der Gremien insbesondere ein verfassungsunmittelbares Auskunftsrecht des einzelnen Gremienmitglieds gegen die An-

346 Dies ist etwa bei den Verwaltungsräten von BR, DLR, RBB und ZDF der Fall.

347 Vgl. dazu auch *Schoch*, Keine Auskunft, epd medien 5/2013, 3 (7): „Warum sollte im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwischen den Organen weniger Transparenz angezeigt sein?"

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

staltsleitung.[348] Ihre Grenze finden diese Informationsrechte jedenfalls in der administrativen Leistungsfähigkeit der Anstaltsexekutive; im Rahmen der Selbstinformationsrechte der Gremien (bzw. hinsichtlich des damit verbundenen finanziellen Aufwands) ist im Übrigen der finanzverfassungsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.[349]

Dies und der Umstand, dass die Gremieninformationsrechte als wehrfähige Organrechte gerichtlich durchsetzbar sind, verdeutlichen im Ergebnis auch die juristische Relevanz der internen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Jene Relevanz dürfte sich dabei nicht in der Geltendmachung der insofern angesprochenen Organrechte erschöpfen, sondern sich ebenso präventiv entfalten. Gleichwohl bleibt kaum zu übersehen: Die interne Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist nicht nur normativ geleitet, sie hängt ganz wesentlich von der Initiative und Mentalität der Anstaltsorgane und ihrer Mitglieder ab. Wenn ein ehemaliger Vorsitzender des Rundfunkrats des WDR berichtet, dass das Einsichtsrecht des WDR-Verwaltungsrats „in den letzten 20 Jahren erst einmal bezüglich einer Personalproblematik beansprucht wurde" und der Rundfunkrat des Senders von diesem Recht noch nie Gebrauch gemacht habe,[350] dann laufen nicht nur die Informationsrechte, sondern auch die interne Gremienaufsicht faktisch leer. Umgekehrt sind aber auch die Intendanten dazu gehalten, für hinreichende interne Transparenz gegenüber Rundfunkrat und Verwaltungsrat zu sorgen.[351]

348 Dazu oben § 5 B. I. 4. (S. 88 ff.). – Alternativ kann ein solcher Mindeststandard nach kommunalrechtlichem Vorbild auch als „selbstverständliche Folge" der gesetzlichen Aufgaben der Gremien bezeichnet werden (so zum Auskunftsanspruch der Gemeindevertretung *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 4 Rn. 173). Mit Differenzierungen gilt dies auch für das Informationsrecht des einzelnen Gremienmitglieds: Anders als die Gemeindevertreter können sich die Gremienmitglieder zwar nicht auf ein demokratisches Mandat stützen, ihre effektive und unabhängige Aufgabenwahrnehmung ist „angesichts der Vielzahl und Komplexität der […] zu beurteilenden Gegenstände" aber ebenso auf Informationen aus dem Bereich der Senderexekutive angewiesen, die durch ein eigenes Informationsrecht abzusichern sind, vgl. *OVG LSA*, Beschluss v. 31. 07. 2009 – 4 O 127/09, NVwZ-RR 2010, 123 (124).

349 Dazu oben § 5 B. I. 4. c) (S. 91 f.).

350 *Grätz*, Gremien in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 3.

351 Diesen Aspekt spricht *Meng*, Mit beschränkter Wirkung, epd medien 28/2020, 8 (10) an, wenn er fragt: „Ist der Fernsehrat innen oder außen? Das ist die Kernfrage beim Transparenzdilemma."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

D. Externe Gremientransparenz

Das Urteil des BVerfG zum ZDF-Staatsvertrag, namentlich seine Vorgabe, dass der Gesetzgeber für die Arbeit der Rundfunkgremien ein Mindestmaß an Transparenz zu schaffen habe, hat die externe Gremientransparenz in die Aufmerksamkeit sowohl der zuständigen Landesgesetzgeber als auch der Rundfunkanstalten gerückt. In Anlehnung an die Ausführungen des Gerichts zum konkreten Mindestinhalt dieser Transparenz[352] konzentrieren sich die folgenden Ausführungen neben der Transparenz der Gremienzusammensetzung (I. 1. und II. 1.) vor allem auf die Transparenz der Gremiensitzungen (I. 2. und II. 2.): In Rede stehen insbesondere die Veröffentlichung der Tagesordnungen, die (verfassungsrechtlich nicht zwingend aufgegebene) Sitzungsöffentlichkeit und die Sitzungsdokumentation. Mit Blick auf die (finanzielle) Rechenschaft der Gremienmitglieder kaum weniger relevant ist die Veröffentlichung gezahlter Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder (I. 3. und II. 3.); nichts anderes gilt in Ansehung ihrer prägenden Wirkung auf die Willensbildung der Gremien für die Transparenz der vorberatenden Gremienausschüsse (I. 4. und II. 4.). Mit der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der objektiven Transparenzpflichten ist schließlich ein Aspekt der realen Verwirklichung der externen Gremientransparenz (im Konfliktfall) angesprochen (III.).

I. Rundfunkrat

1. Zusammensetzung

Neben der zum Teil gesetzlich angeordneten Veröffentlichung der jeweiligen Organisationsstruktur der Rundfunkanstalt[353] ist die Mehrheit der Sender zur Veröffentlichung der personellen Zusammensetzung des Rundfunkrats gesetzlich verpflichtet.[354] Wenn in diesem Zusammenhang einschrän-

352 Dazu oben § 5 B. II. 3. (S. 100 f.).

353 HR: § 4 Abs. 2 HR-G; WDR: § 14a S. 2 WDR-G. – Die von *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80) geforderte Veröffentlichung der „Organisationsstruktur" wird zum Teil auch auf die Gremien selbst bezogen, siehe § 20 Abs. 4 S. 1 MDR-StV, Art. 21 Ziff. 1 NDR-Satzung und § 13 Abs. 1 S. 3 SWR-StV.

354 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BR-G; DLR: § 22 Abs. 6 S. 1 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; HR: § 4 Abs. 2 HR-G; MDR: § 20 Abs. 4 S. 1 MDR-StV; NDR: § 21

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kend auf den Schutz personenbezogener Daten oder der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Senders hingewiesen wird,[355] kann dies im Sinne der Widerspruchsfreiheit der rundfunkrechtlichen Bestimmungen über die Transparenz des Rundfunkrats einer derartigen Veröffentlichung nicht entgegenstehen, zumal die Zusammensetzung der Gremien Gegenstand des verfassungsrechtlichen Mindestmaßes der externen Gremientransparenz ist.[356] Über eine bloße Veröffentlichung der Zusammensetzung geht Art. 6 Abs. 3 S. 5 BR-G hinaus, der bei Verstößen gegen den Grundsatz geschlechter-paritätischer Entsendung die Veröffentlichung der von der entsendenden Gruppe verlangten Begründung vorsieht. Alleinstellungscharakter hat schließlich die gem. § 55b S. 5 WDR-G vorgesehene Veröffentlichung der durch die Rundfunkratsmitglieder erteilten Auskünfte gem. § 55b S. 1-4 WDR-G i. V. m. § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW: Gegenstand der Veröffentlichung sind mit dem ausgeübten Beruf und Beraterverträgen (§ 7 S. 1 Nr. 1 Korruptionsbekämpfungsgesetz), Mitgliedschaften in Aufsichtsräten (§ 7 S. 1 Nr. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz) und Funktionen in Vereinen (§ 7 S. 1 Nr. 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz) des jeweiligen Rundfunkratsmitglieds Informationen, die Aufschluss über die Voraussetzungen zu einer unabhängigen Amtsführung geben können.

2. Sitzungen

a) Tagesordnungen

Die Tagesordnungen legen die programmatische und zeitliche Struktur der Rundfunkratssitzungen fest. Mit den Ausnahmen der DW und des RBB sind sämtliche Sender zur Veröffentlichung der Tagesordnungen vor den Sitzungen verpflichtet.[357] Der mit der Veröffentlichungspflicht regelmäßig

---

Abs. 8 S. 1 NDR-StV, Art. 21 Ziff. 1 NDR-Satzung (einschließlich Landesrundfunkräte); RB: § 13 Abs. 9 S. 1 RB-G; SR: § 29 Abs. 6 S. 1 SMG; SWR: § 13 Abs. 1 S. 3 SWR-StV; WDR: § 14a S. 2 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 1 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 6 S. 1 ZDF-Satzung. – Die Ausnahmen sind DW und RBB.

355 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 2 Nr. 1 BR-G; MDR: § 20 Abs. 4 S. 3 MDR-StV; NDR: § 21 Abs. 8 S. 4 NDR-StV; WDR: § 14a S. 3 WDR-G.

356 Dazu oben § 5 B. II. 3. (S. 100 f.).

357 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BR-G, ferner § 1 Abs. 3 S. 1 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 22 Abs. 6 S. 2 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; HR: § 10 Abs. 2 S. 1 HR-G, ferner §§ 6 Abs. 3 S. 2, 27 Abs. 2 S. 1 HR-Satzung; MDR: § 20 Abs. 4 S. 2 MDR-StV; NDR: § 21 Abs. 8 S. 2 NDR-StV, ferner Art. 21 Ziff. 2 S. 1 NDR-Satzung

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

einhergehende Hinweis auf die Wahrung einerseits der Geheimhaltungsinteressen der Anstalt sowie der personenbezogenen Daten ihrer Beschäftigten und andererseits der berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter[358] ist mit Blick auf den Zweck der Veröffentlichungspflicht differenziert zu würdigen: Geht es bei der Veröffentlichungspflicht der Tagesordnungen um die Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sind deren Geheimhaltungsinteressen im Sinne des Telos restriktiv auszulegen, zumal sich die Sender auf Grund ihrer Beitragsfinanzierung in keinem ökonomischen Wettbewerbsverhältnis zu den allein als wirtschaftliche Konkurrenten in Frage kommenden privaten Medienunternehmen befinden.[359] Etwas anderes gilt dagegen für die schutzwürdigen Belange Dritter, deren Interessen nicht unter Hinweis auf derartige Erwägungen relativiert werden können. Einen schonenden Ausgleich zwischen der Transparenz und den Geheimhaltungsinteressen der Rundfunkanstalten verfolgt dementsprechend (der zwar vage formulierte) § 8 Abs. 1 S. 4 WDR-Satzung, wonach „Tagesordnungspunkte, bei denen die Erörterung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unvermeidlich ist und solche, deren konkrete Nennung schon Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse offenbaren würde", „generell umschrieben" werden können.

b) Sitzungsöffentlichkeit

Die Vorgaben zur Sitzungsöffentlichkeit des Rundfunkrats zeichnen bei einem föderalen Binnenrechtsvergleich ein fragmentiertes Bild, das von dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit bis zur grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit der Gremiensitzungen reicht.

(einschließlich Landesrundfunkräte); RB: § 13 Abs. 9 RB-G, ferner § 4 Abs. 6 S. 4 GO RB-Rundfunkrat; SR: § 29 Abs. 6 S. 2 SMG, ferner § 6 Abs. 1 S. 4 GO SR-Rundfunkrat; SWR: § 13 Abs. 11 S. 1 SWR-StV, ferner § 6 Abs. 2 S. 1, 2 SWR-Satzung; WDR: § 18 Abs. 7 S. 2 WDR-G, ferner § 8 Abs. 1 S. 3, 4 WDR-Satzung und § 1a Abs. 3 S. 2, Abs. 4 GO WDR-Rundfunkrat; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 2 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 6 S. 2 ZDF-Satzung und §§ 2 Abs. 7 S. 6, 7, 3 Abs. 3 S. 3-5 GO ZDF-Fernsehrat.

358 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 2 BR-G; DLR: § 22 Abs. 6 S. 4, 5 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 S. 2 DLR-Satzung; HR: § 10 Abs. 2 S. 3, 4 HR-G, ferner § 27 Abs. 2 S. 4, 5 HR-Satzung; MDR: § 20 Abs. 3 S. 3, 4 MDR-StV; NDR: § 21 Abs. 8 S. 4, 5 NDR-StV; SR: § 19 Abs. 6 S. 4, 5 SMG; SWR: § 13 Abs. 11 S. 2, 3 SWR-StV, ferner § 6 Abs. 2 S. 5 SWR-Satzung; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 4, 5 ZDF-StV, § 5 Abs. 6 S. 3, 4 ZDF-Satzung.

359 Vgl. auch im Kontext des Ausschlusses der Sitzungsöffentlichkeit *Bäumerich*, ZUM 2016, 947 (951).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

i. Regel-Ausnahme-Verhältnis

Verbreitet ist ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten der Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen: Die Sitzungen des Rundfunkrats sind „öffentlich“,[360] es sei denn, der Rundfunkrat beschließt im Einzelfall (zumeist: „begründeter Ausnahmefall“), die Öffentlichkeit von seiner Sitzung auszuschließen.[361] Abweichend hiervon sind im Fall des HR die Sitzungen des Rundfunkrats nur dann öffentlich, „sofern dies für die jeweilige Sitzung beschlossen wird“.[362] Bei der DW verkehrt sich das beschriebene Regel-Ausnahme-Verhältnis sogar in sein Gegenteil: Die Sitzungen des DW-Rund-

360 BR: Art. 7 Abs. 5 S. 1 BR-G, ferner § 1 Abs. 4 S. 4 sowie speziell für die Verhandlung von Programmbeschwerden § 9 Abs. 4 S. 2 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 22 Abs. 5 S. 1 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 1 S. 1 GO DLR-Hörfunkrat, gem. § 8 Abs. 2 S. 3 GO DLR-Hörfunkrat handelt es sich dabei nicht um Medienöffentlichkeit; MDR: § 19 Abs. 6 S. 1 MDR-StV, ferner Art. 5 Abs. 4 S. 1 MDR-Satzung; NDR: § 21 Abs. 5 S. 1 NDR-StV, ferner Art. 6 Ziff. 1 S. 1 NDR-Satzung; RB: § 13 Abs. 7 S. 1 RB-G, einschränkend § 4 Abs. 7 S. 1 GO RB-Rundfunkrat; RBB: § 15 Abs. 6 S. 1 RBB-StV, § 7 Abs. 1 S. 1 RBB-Satzung, ferner § 5 Abs. 1 GO RBB-Rundfunkrat; SR: § 29 Abs. 5 S. 1 SMG, ferner Art. 8 Abs. 1 S. 1 SR-Satzung, eine zusätzliche Unterrichtungspflicht im Anschluss an die Sitzungen normierend Art. 9 SR-Satzung, § 8 Abs. 1 S. 1 GO SR-Fernsehrat; SWR: § 17 Abs. 4 S. 1 SWR-StV, ferner § 9 Abs. 2 S. 1 SWR-Satzung; WDR: § 18 Abs. 3 S. 1 WDR-G, ferner § 1a Abs. 1 S. 1 GO WDR-Rundfunkrat, § 10a GO WDR-Rundfunkrat sieht darüber hinaus die Möglichkeit der Abhaltung einer öffentlichen „Fragestunde“ des Rundfunkrats vor; ZDF: § 22 Abs. 5 S. 1 ZDF-StV, ferner § 9 Abs. 1 S. 1 GO ZDF-Fernsehrat, gem. § 9 Abs. 2 S. 3 GO ZDF-Fernsehrat handelt es sich dabei nicht um Medienöffentlichkeit.

361 BR: Art. 7 Abs. 5 S. 3 BR-G, ferner § 1 Abs. 4 S. 7 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 22 Abs. 5 S. 2 DLR-StV („in begründeten Ausnahmefällen“), ferner § 8 Abs. 1 S. 2 GO DLR-Hörfunkrat; MDR: § 19 Abs. 6 S. 2 MDR-StV („in begründeten Ausnahmefällen“), ferner Art. 5 Abs. 4 S. 3 MDR-Satzung; NDR: § 21 Abs. 5 S. 2 NDR-StV („in begründeten Ausnahmefällen“); RB: § 13 Abs. 7 S. 2 RB-G („in begründeten Ausnahmefällen“), ferner § 4 Abs. 7 S. 2 GO RB-Rundfunkrat; RBB: § 15 Abs. 6 S. 2 RBB-StV, ferner § 7 Abs. 1 S. 2 RBB-Satzung, §§ 5 Abs. 2 S. 1, 6 Abs. 3 S. 4 GO RBB-Rundfunkrat; SR: § 29 Abs. 5 S. 2 SMG („in begründeten Ausnahmefällen), ferner Art. 8 Abs. 1 S. 2 SR-Satzung, § 8 Abs. 1 S. 2 GO SR-Fernsehrat; SWR: § 17 Abs. 4 S. 2 SWR-StV, ferner § 9 Abs. 2 S. 2 SWR-Satzung (neben Beschluss des Gremiums auch durch Festlegung seines Vorsitzenden), für die Landesrundfunkräte § 17 Abs. 3 i. V. m. § 9 Abs. 2 S. 1 SWR-Satzung; WDR: § 18 Abs. 3 S. 2 WDR-G („in begründeten Ausnahmefällen“), ferner § 7 Abs. 4 S. 1 WDR-Satzung; ZDF: § 22 Abs. 5 S. 2 ZDF-StV („in begründeten Ausnahmefällen“), ferner § 8 Abs. 6 S. 1 ZDF-Satzung, § 9 Abs. 1 S. 2 GO ZDF-Fernsehrat.

362 § 10 Abs. 1 S. 1 HR-G i. V. m. §§ 7 Abs. 1 S. 2 Hs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 HR-Satzung. – Allein die Hauptversammlung des HR-Rundfunkrats ist *stets* öffentlich, § 6 Abs. 3 S. 1 HR-Satzung.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

funkrats sind nichtöffentlich, es sei denn, der Rundfunkrat beschließt, in öffentlicher Sitzung zu tagen.[363] Die Normierung der Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit ist schließlich weitgehend homogen und im Wortlaut regelmäßig identisch: Die Öffentlichkeit ist auszuschließen bei aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes vertraulichen Personalangelegenheiten sowie bei Angelegenheiten, in denen die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter unvermeidlich ist.[364]

ii. Sitzungsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit

Jenseits der Grundentscheidung über die Zulassung der Sitzungsöffentlichkeit einschließlich der Normierung von Ausschlussgründen bleibt die Regelungsdichte des Rundfunkrechts vergleichsweise gering.[365] So bleibt zumeist offen, ob es sich bei der Sitzungsöffentlichkeit des Rundfunkrats um bloße Saal- oder aber Medienöffentlichkeit handelt.[366] Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen zur medialen Berichterstattung ist unter diesen Vorzeichen der Sitzungsgewalt des Vorsitzenden des Rundfunkrats überlassen.[367] Dies bedeutet indes keineswegs, dass es rechtliche Bindungen für diese Entscheidung nicht gibt, im Gegenteil: In Anlehnung an die kommunale Rechtslage ist die Ausübung der Sitzungsgewalt entlang einer Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einem

363 § 33 Abs. 2 DW-G, ferner § 4 Abs. 5 DW-Satzung, § 4 Abs. 3 S. 2 GO DW-Rundfunkrat.

364 BR: Art. 7 Abs. 5 S. 2 BR-G, ferner § 1 Abs. 4 S. 6 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 22 Abs. 5 S. 3 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 1 S. 3 GO DLR-Hörfunkrat; HR: § 10 Abs. 1 S. 2 HR-G, ferner § 27 Abs. 1 S. 2 HR-Satzung; MDR: § 19 Abs. 6 S. 3 MDR-StV, ferner Art. 5 Abs. 4 S. 2 MDR-Satzung; NDR: § 21 Abs. 5 S. 3 NDR-StV, ferner Art. 6 Ziff. 2 S. 3 NDR-Satzung; RB: § 13 Abs. 7 S. 3, 4 RB-G; RBB: § 15 Abs. 6 S. 3 RBB-StV (lediglich mit Blick auf „Einzelpersonalangelegenheiten"), ferner mit einem Antragsrecht des Intendanten und des Verwaltungsrats zum Ausschluss der Öffentlichkeit § 7 Abs. 1 S. 3 RBB-Satzung sowie § 5 Abs. 2 S. 1 GO RBB-Rundfunkrat; SR: § 29 Abs. 5 S. 3 SMG, ferner Art. 8 Abs. 2-4 SR-Satzung, § 8 Abs. 2 GO SR-Rundfunkrat; WDR: § 18 Abs. 3 S. 3, 4 WDR-G, ferner § 7 Abs. 2 WDR-Satzung, § 1a Abs. 2 GO WDR-Rundfunkrat; ZDF: § 22 Abs. 5 S. 3 ZDF-StV, ferner § 8 Abs. 6 S. 2 ZDF-Satzung, § 9 Abs. 1 S. 3, 4 GO ZDF-Fernsehrat.

365 *Krebs*, Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, S. 82.

366 Anders nur § 8 Abs. 2 S. 3 GO DLR-Hörfunkrat und § 9 Abs. 2 S. 3 GO ZDF-Fernsehrat: Unzulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen während der Sitzungen.

367 Grundlegend für den kommunalen Bereich *BVerwG*, Urteil v. 03. 08. 1990 – 7 C 14.90, BVerwGE 85, 283 (285 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

geordneten Sitzungsbetrieb und den grundrechtlich geschützten Informations- und Verbreitungsinteressen der Medien gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG auszurichten.[368] Nur sofern im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass technische Aufzeichnungen für eine entstellende Darstellung der aufgenommenen Personen missbraucht werden oder etwa aus den Aufnahmen resultierende psychologische Hemmnisse der Ratsmitglieder die Willensbildung beeinträchtigen, ist die Medienöffentlichkeit auszuschließen.[369] Die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen zur medialen Berichterstattung über die öffentlichen Rundfunkratssitzungen darf deshalb als Regel unterstellt werden.

iii. Echtzeitübertragungen im Internet

Zunehmende praktische Relevanz gewinnt schließlich die Frage, ob das Rundfunkrecht mit der Öffentlichkeit der Sitzungen des Rundfunkrats allein die *physische* Sitzungsöffentlichkeit bezeichnet oder zugleich die *digitale* Sitzungsöffentlichkeit normiert. Mit anderen Worten: Sind frei zugängliche Echtzeitübertragungen der Rundfunkratssitzungen im Internet zulässig? In Ansehung der insofern weitgehend parallelen Sach- und Interessenlage kann die Beantwortung dieser Frage nicht von dem für die Medienöffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen geltenden Maßstab abweichen.[370] Konkret bedeutet dies, dass die frei zugängliche Echtzeitübertragung der Rundfunkratssitzungen im Internet zulässig ist, sofern von der Übertragung keine schwerwiegenden Beeinträchtigungen auf die Willensbildung des Gremiums ausgehen. Sogar *geboten* sein dürfte die Echtzeitübertragung der Sitzungen zur Wahrung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit, sollte die physische Öffentlichkeit der Gremiensitzungen im Einzelfall nicht realisierbar sein (etwa aufgrund einer pandemischen Notlage). Dieser an allgemeine Grundsätze des Kommunalrechts angelehnte Maßstab gilt dabei unabhängig von der Existenz expliziter Regelungen, steht aber unter dem Vorbehalt anderslautender gesetzlicher Bestimmungen und bleibt für

368 *BVerwG*, Urteil v. 03. 08. 1990 – 7 C 14.90, BVerwGE 85, 283 (285 ff.); ausführlich *Krebs*, Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, S. 124 ff.
369 *Krebs*, Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, S. 134 f.
370 Dazu soeben § 5 D. I. 2. b) ii. (S. 119 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

untergesetzliche Konkretisierungen offen. Nicht nur die Praxis,[371] sondern auch § 26 Abs. 6 NDR-StV[372] sowie die Geschäftsordnung des BR-Rundfunkrats[373] bestätigen vor diesem Hintergrund die Zulässigkeit frei zugänglicher Echtzeitübertragungen der Rundfunkratssitzungen im Internet.[374] Die Geschäftsordnung des ZDF-Fernsehrats erklärt die frei zugängliche Echtzeitübertragung der Sitzungen des Fernsehrats demgegenüber zu einer Ausnahme: Nur in „wesentlichen Sitzungen des Fernsehrats" (etwa bei der Wahl des Intendanten, den Wahlen zum Präsidium des Fernsehrats oder der Beratung und Verabschiedung des Haushaltes) sind „Ton- und Bildaufnahmen durch den Fernsehrat mit dem Ziel der Veröffentlichung und/oder der Übertragung zulässig und werden im Internet als Livestream (Übertragung mit Wort und Bild) […] übertragen".[375]

371 Vgl. *Nünning*, Premiere: Sitzung des BR-Rundfunkrats im Livestream zu sehen, 11. 04. 2021, abrufbar im Internet unter https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/premiere-sitzung-des-br-rundfunkrats-im-livestream-zunbspsehen.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023); *Nünning*, Mehrere Rundfunkgremien übertragen ihre Sitzungen im Internet, 29.04.2021, abrufbar im Internet unter https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/mehrere-rundfunkgremien-uebertragen-ihre-sitzungen-imnbspinternet.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023); *Nünning*, SWR-Rundfunkrat will Sitzungen stets im Livestream übertragen, 28. 11. 2021, abrufbar im Internet unter https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/swr-rundfunkrat-will-sitzungen-stets-im-livestream-uebertragen.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

372 Ebenso Art. 6 Ziff. 1 S. 2 NDR-Satzung: „Die Öffentlichkeit der Sitzungen kann auch dadurch hergestellt werden, dass die Sitzungen zeitgleich in Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum des NDR oder über allgemein zugängliche Netze übertragen werden."

373 § 1 Abs. 4 S. 5 GO BR-Rundfunkrat: „Die Öffentlichkeit kann auch mittels elektronischem Übermittlungsweg hergestellt werden."

374 Nichts anderes dürfte sich im Übrigen aus § 19 Abs. 4 S. 1 MDR-StV, § 18 Abs. 1 S. 3 WDR-StV ergeben, die „Präsenzsitzungen" als elektronische Schaltkonferenzen bzw. unter Nutzung synchroner Bild- und Tonübertragung zulassen: Denn Präsenzsitzungen sind als „reguläre" Sitzungen grundsätzlich öffentlich (§ 19 Abs. 6 S. 1 MDR-StV, § 18 Abs. 3 S. 1 WDR-StV) und unter den Bedingungen ihrer digitalen Veranstaltungen folgerichtig auch digital zu verbreiten.

375 Siehe § 9a GO ZDF-Fernsehrat. – Dazu *Nünning*, Mehr Transparenz: ZDF-Fernsehrat ermöglicht Livestreams von Sitzungen des Gremiums, 25. 08. 2020, abrufbar im Internet unter https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/mehr-transparenz-zdf-fernsehrat-ermoeglicht-livestreams-von-sitzungen-desnbspgremiums.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

c) Beratungsgrundlagen

Neben der Veröffentlichung der Tagesordnungen sowie der Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen ist die Verfügbarkeit der Beratungsgrundlagen der Rundfunkratssitzungen ein wesentlicher Aspekt der externen Gremientransparenz. Denn insbesondere im Kontext der Beratung komplexer Gegenstände gewährleistet erst die freie Zugänglichkeit der Beratungsgrundlagen die inhaltliche Nachvollziehbarkeit der Rundfunkratssitzungen.[376] Gleichwohl ist allein der SWR gem. § 13 Abs. 11 S. 1 SWR-StV zur Veröffentlichung der Beratungsgrundlagen öffentlicher Sitzungen verpflichtet. Die Veröffentlichung der Unterlagen hat dabei unter Wahrung der – mit Blick auf das Telos der Transparenzpflicht eng auszulegenden[377] – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des SWR sowie der personenbezogenen Daten seiner Beschäftigten zu erfolgen; außerdem sind berechtigte Geheimhaltungsinteressen Dritter zu berücksichtigen (§ 13 Abs. 11 S. 2, 3 SWR-StV). Die Geschäftsordnung des ZDF-Fernsehrats stellt die Veröffentlichung der Beratungsgrundlagen demgegenüber in das Ermessen des Vorsitzenden des ZDF-Fernsehrats: Er *kann* die Vorlagen des Gremiums gem. § 9 Abs. 3 S. 2 GO ZDF-Fernsehrat veröffentlichen; den Vorlagen des Intendanten sind dagegen nur Zusammenfassungen voranzustellen, „die zur rückblickenden Veröffentlichung geeignet sind" (§ 9 Abs. 3 S. 3 GO ZDF-Fernsehrat). Unter Berücksichtigung der Interessen des ZDF sollen sich so die wesentlichen Inhalte der Vorlagen auch für Außenstehende erschließen (§ 9 Abs. 3 S. 4 GO ZDF-Fernsehrat); die allein retrospektive Veröffentlichung der Zusammenfassungen dürfte diesem Ziel indes wenig förderlich sein und ist vor diesem Hintergrund kaum nachvollziehbar.[378] Eine restriktivere Regelung sieht gleichwohl die Geschäftsordnung des DLR-Hörfunkrats vor,

376 Darauf weist *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (30): Unter Ausschluss der Öffentlichkeit, 22. 11. 2018, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2018/neues-aus-dem-fernsehrat-30-unter-ausschluss-der-oeffentlichkeit/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023) hin: „Wie soll es einer interessierten Öffentlichkeit überhaupt möglich sein, sich ein akkurates Bild von einer Debatte im Fernsehrat zu machen, wenn die der Diskussion zu Grunde liegenden Unterlagen nicht vorab öffentlich zugänglich sind?"

377 Siehe im Kontext der Tagesordnungen soeben § 5 D. I. 2. a) (S. 116 f.).

378 Dazu *Nünning*, Mehr Transparenz: ZDF-Fernsehrat ermöglicht Livestreams von Sitzungen des Gremiums, 25. 08. 2020, abrufbar im Internet unter https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/mehr-transparenz-zdf-fernsehrat-ermoeglicht-livestreams-von-sitzungen-desnbspgremiums.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023): „Kompromisslösung".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die die Veröffentlichung der Beratungsgrundlagen am Kriterium der Urheberschaft ausrichtet: Während die Beratungsunterlagen und Vorlagen *an* den Hörfunkrat grundsätzlich vertraulich sind, können die Vorlagen *des* Hörfunkrats von dem jeweiligen Vorsitzenden veröffentlicht werden; die Veröffentlichung von Vorlagen des Intendanten hängt dagegen von dessen Zustimmung ab (§ 8 Abs. 3 GO DLR-Hörfunkrat). Diese Differenzierung ebenfalls zugrunde legt die Geschäftsordnung des WDR-Rundfunkrats, die starr normiert, dass die „von der Geschäftsleitung des WDR zur Behandlung der Tagesordnung vorgesehenen Unterlagen […] den Zuhörer/innen nicht zur Verfügung gestellt" werden (§ 1a Abs. 3 S. 3 GO WDR-Rundfunkrat). Der Rundfunkrat des Senders kann aber beschließen, „unter Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zusätzliche Dokumente des Rundfunkrats zu Beschlüssen von öffentlichem Interesse im Wortlaut zu veröffentlichen" (§ 10 Abs. 2 GO WDR-Rundfunkrat). Im Ergebnis bleibt die Veröffentlichung der Beratungsgrundlagen öffentlicher Rundfunkratssitzungen damit eine Ausnahme, die sich weitgehend auf den Rundfunkrat des SWR beschränkt.

d) Sitzungsdokumentation

Einen Kern der unter dem Stichwort „Mindestmaß an Transparenz" formulierten Transparenzforderungen des BVerfG bildet die hinreichende Dokumentation der Gremiensitzungen: Das Gericht verlangt, „dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird".[379] In diesem Sinne am weitesten gehen die gesetzlichen Dokumentationspflichten des RB-G, das die Veröffentlichung der Beschlüsse und Protokolle der öffentlichen Sitzungen des Rundfunkrats normiert (§ 13 Abs. 9 S. 1, 2 RB-G). Praktisch bedeutet die Veröffentlichung der Beschlüsse und Protokolle insofern die detaillierte Dokumentation der Sitzungen des Rundfunkrats anhand von *Verlaufs*protokollen, aus denen neben konkreten Redebeiträgen insbesondere auch die wesentlichen Inhalte der Berichte etwa des Intendanten, des Verwaltungsratsvorsitzenden sowie der Ausschussvorsitzenden an das

379 Dazu oben § 5 B. II. 3. m. Fn. 289.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gremium hervorgehen.[380] Die in den übrigen Rundfunkgesetzen und Anstaltssatzungen verbreitete Formulierung, dass lediglich Zusammenfassungen der (wesentlichen) Ergebnisse der Sitzungen zu veröffentlichen sind, führt dagegen bei vielen Sendern dazu, dass sowohl der Verlauf als auch der konkrete Inhalt der Beratungen der Öffentlichkeit vorenthalten bleiben:[381] Mit Ausnahme von Deutschlandradio, SR und SWR[382] erschöpfen sich die Zusammenfassungen der wesentlichen Ergebnisse praktisch weitgehend in der Wiedergabe der Tagesordnung sowie der Feststellung der jeweils erzielten Beschlüsse oder Ergebnisse, ohne nähere Auskunft über deren Zustandekommen zu geben.[383] Nichts anderes gilt in der Sache für die

380 Siehe exemplarisch das Protokoll über die öffentliche Sitzung des Rundfunkrats am 30. 06. 2022, abrufbar im Internet unter https://www.radiobremen.de/ueber-uns/gremien/rundfunkrat-protokoll-118~download.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

381 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BR-G („Gegenstand und Ergebnisse"); DLR: § 22 Abs. 6 S. 3 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 DLR-Satzung, § 8 Abs. 8 S. 4 GO DLR-Hörfunkrat; HR: § 10 Abs. 2 S. 2 HR-G, ferner § 27 Abs. 2 S. 2 HR-Satzung; NDR: § 21 Abs. 8 S. 3 NDR-StV, ferner Art. 21 Ziff. 2 S. 2 NDR-Satzung; SR: § 29 Abs. 6 S. 3 SMG, ferner § 9 GO SR-Rundfunkrat; SWR: § 12 Abs. 9 S. 1 SWR-StV, ferner § 6 Abs. 2 S. 1 SWR-Satzung; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 3 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 6 S. 2 ZDF-Satzung, zusätzlich die Veröffentlichung der gefassten Beschlüsse normierend § 9 Abs. 9 S. 2 GO ZDF-Fernsehrat. – § 29a Abs. 4 SMG sieht für die Beschlussfassung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren (§ 29a Abs. 1 S. 1 SMG) außerdem vor, dass die jeweiligen Beschlüsse „zusammen mit den beschlussvorbereitenden Vorlagen unmittelbar nach der Beschlussfassung im Internetangebot des Saarländischen Rundfunks zu veröffentlichen sind" (S. 1). Für den Fall eines nicht öffentlichen Beratungsgegenstandes ist die Veröffentlichung auf den Beschluss beschränkt (S. 2).

382 Die Sitzungsdokumentationen bei DLR, SR und SWR sind in ihrer Ausführlichkeit und Detailliertheit mit den Protokollen des RB-Rundfunkrats vergleichbar; siehe wiederum exemplarisch für das DLR den „Rückblick" zur Sitzung des Hörfunkrats am 15. 12. 2022, abrufbar im Internet unter https://assets.deutschlandfunk.de/4c844b18-3093-42e9-8832-cbea1e6fc426/original.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023); für den SR die „Niederschrift" über den öffentlichen Teil der Sitzung des Rundfunkrats am 10. 10. 2022, abrufbar im Internet unter https://www.sr.de/sr/home/der_sr/so_sind_wir/gremien/rundfunkrat/protokoll__oktober_2022_rundfunkrat_100.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023); für den SWR das – sehr ausführliche – Protokoll über die öffentliche Sitzung des SWR-Rundfunkrats am 23. 09. 2022, abrufbar im Internet unter https://www.swr.de/unternehmen/organisation/gremien/rundfunkrat/sitzungsunterlagen-100.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

383 Siehe exemplarisch für den BR das „Kurzprotokoll" über die Beratungspunkte und -ergebnisse der 645. Sitzung des BR-Rundfunkrats am 16. 12. 2022, abrufbar im Internet unter https://www.br.de/unternehmen/inhalt/organisation/rundfunkrat/kurzprotokoll-2022-12-16-rundfunkrat-plenum-100.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023); für den HR die Wesentlichen Ergebnisse der Sitzung des Rundfunkrats am 03. 02. 2023, abrufbar im Internet unter https://download.hr-rundfunkr

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Veröffentlichung allein der Beschlüsse und Ergebnisse der Sitzungen.[384] Lediglich die Geschäftsordnungen des DLR-Hörfunkrats, des WDR-Rundfunkrats und des ZDF-Fernsehrats treffen darüber hinaus Bestimmungen über die Einsichtnahme in die Niederschriften öffentlicher sowie nichtöffentlicher oder vertraulicher Sitzungen.[385] Bei einigen Rundfunkanstalten ist ferner die Veröffentlichung von Anwesenheitslisten der Rundfunkratssitzungen vorgesehen.[386] Stets sind der Schutz der – restriktiv auszulegenden – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Sender, der personenbezogenen Daten ihrer Beschäftigten sowie die Wahrung der berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter bei der Veröffentlichung der Sitzungsdokumentationen zu berücksichtigen.[387]

---

at.de/sitzungen/rr-2-3-23-104.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023); für den NDR die Beratungsergebnisse der 471. Sitzung des NDR-Rundfunkrats am 02. 12. 2022, abrufbar im Internet unter https://www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/rundfunkrat/sitzungsergebnisse778.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023); für das ZDF die Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse zur Sitzung des Fernsehrats am 09. 12. 2022, abrufbar im Internet unter https://www.zdf.de/assets/gremien-fernsehrat-1778~original (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

384 § 18 Abs. 7 S. 1 Hs. 1 WDR-G; siehe dazu exemplarisch das (Ergebnis-)Protokoll der 646. Sitzung des WDR-Rundfunkrats am 20. 12. 2022, abrufbar im Internet unter https://www1.wdr.de/unternehmen/rundfunkrat/sitzungen/protokoll-214.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023). – Gem. § 10 Abs. 5 GO WDR-Rundfunkrat informiert der Rundfunkrat darüber hinaus zur Mitte und zum Ende seiner Amtsperiode die Öffentlichkeit über seine Arbeit und legt einen Tätigkeitsbericht vor.

385 DLR: § 8 Abs. 7 S. 3-6 m. Anl. 2 GO DLR-Hörfunkrat; WDR: § 9 Abs. 4 GO WDR-Rundfunkrat; ZDF: § 9 Abs. 8 GO ZDF-Fernsehrat.

386 BR: § 1 Abs. 6 S. 3 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 22 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 DLR-Satzung, § 8 Abs. 8 S. 4 GO DLR-Hörfunkrat; MDR: § 20 Abs. 4 S. 2 Hs. 2 MDR-StV; NDR: § 21 Abs. 8 S. 3 NDR-StV, ferner Art. 5 Ziff. 6 NDR-Satzung; RB: § 13 Abs. 9 S. 1, 2 RB-G; SR: § 29 Abs. 6 S. 3 SMG; WDR: § 18 Abs. 7 S. 1 Hs. 1 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 ZDF-StV. – § 6 Abs. 2 S. 7 SWR-Satzung, § 5 Abs. 6 S. 5 ZDF-Satzung sehen zusätzlich die Veröffentlichung einer jährlichen Aufstellung zur Sitzungspräsenz der Gremienmitglieder vor.

387 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 2 BR-G; DLR: § 22 Abs. 6 S. 4, 5 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 S. 2 DLR-Satzung, § 8 Abs. 8 S. 5 GO DLR-Hörfunkrat; HR: § 10 Abs. 2 S. 3, 4 HR-G, ferner § 27 Abs. 2 S. 4 HR-Satzung; RB: § 2 Abs. 7 S. 3 RB-G; SR: § 29 Abs. 6 S. 4, 5 SMG; SWR: § 13 Abs. 9 S. 2, 3 SWR-StV, ferner § 6 Abs. 2 S. 5 SWR-Satzung; WDR: § 18 Abs. 7 S. 1 Hs. 2 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 4, 5 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 6 S. 3, 4 ZDF-Satzung.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3. Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder

Die Transparenz der Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder steht unter den Vorzeichen finanzieller Rechenschaft gegenüber der Allgemeinheit.[388] Informationen über die Höhe der den Rundfunkratsmitgliedern zustehenden Aufwandsentschädigungen und/oder Sitzungsgelder sind dementsprechend senderübergreifend verfügbar. Der föderale Binnenrechtsvergleich offenbart dabei zwei verschiedene Regelungsansätze: Zumeist sind die Aufwandsentschädigungen und/oder, soweit ein entsprechender Anspruch besteht, die Sitzungsgelder der Höhe nach zu veröffentlichen; in der jeweiligen Rechtsgrundlage findet keine Festlegung dieser Höhe statt.[389] DW, MDR, NDR, RBB und WDR unterliegen demgegenüber keiner entsprechenden Veröffentlichungspflicht, die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder werden aber der Höhe nach festgelegt.[390] Es kommt dann auf die Transparenz der betreffenden Rechtssätze, namentlich der Satzungen, an.[391]

4. Ausschüsse

Der Rundfunkrat bildet zur Erleichterung seiner Arbeit sowie zur Vorbereitung der Sitzungen und Beschlüsse spezialisierte Ausschüsse.[392] Die Einrichtung der Ausschüsse ist in diesem Sinne auf die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Plenums gerichtet; ihre Charakterisierung als bloß vorbereitende Untergliederungen des Rundfunkrats greift indes zu kurz: Die

388 Siehe nur den bei *Wolf*, Im öffentlichen Auftrag, S. 33 dokumentierten Beschluss des RB-Rundfunkrats v. 09. 12. 2010: „Die Finanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Gebühren gebietet gegenüber der Öffentlichkeit eine besondere Transparenz. Diesem Gebot fühlt sich der Rundfunkrat von Radio Bremen – ein Aufsichtsgremium des Senders – verpflichtet und spricht sich deshalb für die Offenlegung der Aufwandsentschädigungen der Rundfunkratsmitglieder von Radio Bremen aus."

389 BR: § 10 S. 2, 3 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 19a Abs. 6 S. 3 DLR-StV, ferner § 24 Abs. 1 S. 3 DLR-Satzung; HR: § 4 Abs. 10 S. 3 HR-G, ferner § 24 Abs. 4 HR-Satzung; RB: § 11 Abs. 4 RB-Satzung; SR: § 26 Abs. 7 S. 3 SMG; SWR: § 5 Abs. 3 S. 2 SWR-Satzung; ZDF: § 19a Abs. 6 S. 3 ZDF-StV, ferner § 24 Abs. 1 S. 3 ZDF-Satzung.

390 DW: § 17 Abs. 1, 2 DW-Satzung; MDR: Art. 14 Abs. 1-3 MDR-Satzung, aber ggf. zusätzlich Veröffentlichung im Rahmen der Gesamtübersicht über den Geschäftsbericht, § 30 Abs. 5, Abs. 2 Nr. 2 MDR-StV; NDR: Art. 24 NDR-Satzung; RBB: § 17 RBB-StV i. V. m. § 25 Abs. 1-3 RBB-Satzung; WDR: § 15 Abs. 16 WDR-G.

391 Dazu unten § 8 A. (S. 325 f.).

392 Dazu oben § 5 A. I. m. Fn. 176.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sitzungen des Rundfunkrats werden hier nicht nur vorberaten, sondern „vorgedacht".[393] Die Ausschüsse sind Orte intensiver Diskussionen,[394] die die Entscheidungen des Rundfunkrats maßgeblich beeinflussen oder sogar vorwegnehmen.[395] Pointiert berichtet ein Mitglied des ZDF-Fernsehrats, „dass die Fernsehrats-Plenumssitzungen vor allem dazu dienen, Ergebnisse aus Ausschussberatungen quasi-öffentlich zu machen und diesbezügliche Stellungnahmen von Fernsehratsmitgliedern zu dokumentieren".[396] Die Transparenz der Ausschüsse ist damit ein zentraler Aspekt der Transparenz des Rundfunkrats. Während die Zusammensetzung der Ausschüsse[397] sowie die Tagesordnungen der Ausschusssitzungen[398] unter diesen Vorzeichen regelmäßig zu veröffentlichen sind, beraten die Ausschüsse im Gegensatz zu dem Plenum des Rundfunkrats indes fast ausnahmslos nichtöffent-

393 So zum ZDF-Fernsehrat *Nehls*, Mitbestimmte Medienpolitik, S. 198.

394 Zum ZDF-Fernsehrat *Nehls*, Mitbestimmte Medienpolitik, S. 198; ebenso *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (1): Erste Eindrücke und das Dilemma der (fehlenden) Transparenz, 07. 09. 2016, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2016/neues-aus-dem-fernsehrat-1-erste-eindruecke-und-das-dilemma-der-fehlenden-transparenz/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023) sowie *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (5): Freundeskreise wählen Verwaltungsräte, 03. 03. 2017, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2017/neues-aus-dem-fernsehrat-5-freundeskreise-waehlen-verwaltungsraete/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

395 Empirisch zum Einfluss der Ausschüsse *Kepplinger/Hartmann*, Stachel oder Feigenblatt?, S. 56; ferner *Wolf*, Im öffentlichen Auftrag, S. 25 f.

396 *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (63): Vorschläge für mehr Transparenz in der Geschäftsordnung, 09. 07. 2020, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2020/neues-aus-dem-fernsehrat-63-vorschlaege-fuer-mehr-transparenz-in-der-geschaeftsordnung/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

397 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BR-G; DLR: § 22 Abs. 6 S. 1 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; HR: § 4 Abs. 2 HR-G; MDR: § 20 Abs. 4 S. 1 MDR-StV; NDR: § 21 Abs. 8 S. 1 NDR-StV, ferner Art. 21 Ziff. 1 NDR-Satzung; RB: § 13 Abs. 9 S. 1 RB-G, ferner § 6 Abs. 3 GO RB-Rundfunkrat; SR: § 29 Abs. 6 S. 1 SMG; SWR: § 13 Abs. 1 S. 3 SWR-StV; WDR: § 14a S. 2, 3 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 1 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 6 S. 1 ZDF-Satzung, § 6 Abs. 4 S. 4 GO ZDF-Fernsehrat.

398 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BR-G, ferner § 1 Abs. 3 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 22 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; HR: § 10 Abs. 2 S. 1 HR-G, ferner § 27 Abs. 2 S. 1 HR-Satzung; MDR: § 20 Abs. 4 S. 2 MDR-StV; NDR: § 21 Abs. 8 S. 2 NDR-StV; RB: § 13 Abs. 9 S. 1 RB-G, ferner § 6 Abs. 3 GO RB-Rundfunkrat; SR: § 29 Abs. 6 S. 2 SMG; SWR: § 13 Abs. 11 S. 1 Hs. 2 SWR-StV, ferner § 6 Abs. 2 S. 2 SWR-Satzung; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 2 ZDF-StV, § 5 Abs. 6 S. 2 ZDF-Satzung.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lich.[399] Dies ist mit Ausnahme des MDR und der DW[400] auch dann der Fall, wenn die zuständigen Gesetzgeber normieren, dass die Ausschüsse nur *grundsätzlich* nichtöffentlich tagen:[401] Zwar lässt die Formulierung „grundsätzlich" Ausnahmen und damit öffentliche Sitzungen im Einzelfall zu, aber nach dem insofern abweichenden Wortlaut der nachgeordneten Satzungen und/oder Geschäftsordnungen bleibt die Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen ein Grundsatz ohne Ausnahme.[402] Sofern eine Regelung über die Beratungsgrundlagen der (nichtöffentlichen) Ausschusssitzungen getroffen wird, sind diese im Übrigen vertraulich zu behandeln.[403] Die Transparenz der Ausschusssitzungen beschränkt sich deshalb abseits der Tagesordnungen regelmäßig auf eine retrospektive Dokumentation in Form von Berichten oder Zusammenfassungen insbesondere der wesentlichen Sitzungsergebnisse,[404] sowie auf die Publikation der Anwesenheitslisten.[405] Allenfalls die regelmäßig vorgesehenen Berichte der Ausschussvorsitzenden im Rahmen der öffentlichen Plenarsitzungen des Rundfunkrats[406] dürften

399 HR: § 10 Abs. 1 S. 3 HR-G, § 27 Abs. 1 S. 3 HR-Satzung; RB: § 13 Abs. 7 S. 5 RB-G, ferner § 7 Abs. 6 GO RB-Rundfunkrat; RBB: § 11 Abs. 1 S. 1 RBB-Satzung, ferner § 13 Abs. 1 S. 1 GO RBB-Rundfunkrat; WDR: § 17 Abs. 6 S. 1 WDR-G, ferner § 13 Abs. 1 S. 1 WDR-Satzung, § 11 Abs. 2 S. 1 GO WDR-Rundfunkrat.

400 Siehe § 9 Abs. 3 i. V. m. § 4 Abs. 3 GO DW-Rundfunkrat; zur Unterrichtung der Öffentlichkeit ferner § 9 Abs. 3 i. V. m. § 7 Abs. 2 GO DLR-Rundfunkrat.

401 BR: Art. 8 Abs. 1 S. 3 BR-G; DLR: § 22 Abs. 5 S. 4 DLR-StV; MDR: § 21 Abs. 1 S. 2 MDR-StV; NDR: § 21 Abs. 5 S. 4 NDR-StV; SR: § 29 Abs. 5 S. 4 SMG, anders aber § 8 Abs. 7 GO SR-Rundfunkrat („Die Sitzungen der Ausschüsse sind nicht-öffentlich"); SWR: § 17 Abs. 4 S. 3 SWR-StV; ZDF: § 22 Abs. 5 S. 4 ZDF-StV.

402 BR: § 7 Abs. 8 GO BR-Rundfunkrat („sind nichtöffentlich"); DLR: § 8 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 GO DLR-Hörfunkrat („finden in nichtöffentlicher Sitzung statt"); NDR: Art. 6 Ziff. 3 NDR-Satzung („sind nicht öffentlich"); SR: Art. 8 Abs. 6 SR-Satzung („sind nicht-öffentlich"); SWR: § 12 Abs. 6 („tagen nichtöffentlich"), für die Ausschüsse der Landesrundfunkräte § 17 Abs. 4 S. 2 SWR-Satzung; ZDF: § 8 Abs. 6 S. 3 ZDF-Satzung („sind nicht-öffentlich"), ferner § 9 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 GO ZDF-Fernsehrat.

403 DLR: § 8 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 GO DLR-Hörfunkrat; ZDF: § 9 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 GO ZDF-Fernsehrat.

404 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BR-G, ferner § 1 Abs. 10 S. 2 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 22 Abs. 6 S. 3 DLR-StV, ferner § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; HR: § 10 Abs. 2 S. 2 HR-G, ferner § 27 Abs. 2 S. 2 HR-Satzung; RB: § 13 Abs. 9 S. 1 RB-G, ferner § 6 Abs. 3 GO RB-Rundfunkrat; SR: § 29 Abs. 6 S. 3 SMG; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 3 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 6 S. 2 ZDF-Satzung, § 9 Abs. 9 S. 2 GO ZDF-Fernsehrat.

405 DLR: § 22 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 DLR-StV, § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; SR: § 29 Abs. 6 S. 3 SMG; WDR: § 17 Abs. 6 S. 2 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 2 ZDF-StV, ferner § 9 Abs. 9 S. 2 GO ZDF-Fernsehrat.

406 BR: § 7 Abs. 9 S. 1 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 8 Abs. 2 S. 2 DLR-Satzung, ferner § 7 Abs. 10 S. 2 GO DLR-Hörfunkrat (mündliche Erläuterungen durch den

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ferner (mittelbar) zu Transparenz der Ausschusssitzungen beitragen. Die Geschäftsordnungen des DLR-Hörfunkrats sowie des ZDF-Fernsehrats sehen daneben die Möglichkeit zur Einsicht in die Sitzungsniederschriften der Ausschüsse vor – nach Ablauf einer Schutzfrist von acht Jahren.[407]

II. Verwaltungsrat

1. Zusammensetzung

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist bei einer Mehrheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender zu veröffentlichen.[408] Alleinstellungscharakter hat die gem. § 55b S. 5 WDR-G vorgesehene Veröffentlichung der durch die Verwaltungsratsmitglieder erteilten Auskünfte gem. § 55b S. 1-4 WDR-G i. V. m. § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW.[409]

2. Sitzungen

Während die Tagesordnungen der Sitzungen des Verwaltungsrats regelmäßig zu veröffentlichen sind,[410] berät das Gremium fast ausnahmslos unter

---

Ausschussvorsitzenden „auf Wunsch" eines Ratsmitglieds); DW: § 9 Abs. 1 S. 4 GO DW-Rundfunkrat; MDR: Art. 12 Abs. 2 S. 2 MDR-Satzung; NDR: § 6 Ziff. 3 S. 2 GO NDR-Rundfunkrat; RB: § 4 Abs. 13 S. 3 GO RB-Rundfunkrat; ZDF: § 8 Abs. 2 S. 2 ZDF-Satzung, ferner §§ 2 Abs. 6 S. 6, 7 Abs. 11 S. 2 GO ZDF-Fernsehrat.

407 DLR: § 8 Abs. 7 S. 8-11 m. Anl. 2 GO DLR-Hörfunkrat; ZDF: § 9 Abs. 8 S. 14-16 GO ZDF-Fernsehrat. – Dagegen für den WDR § 13 Abs. 1 S. 2 WDR-Satzung: Vertraulichkeit der Niederschriften ohne normierte Möglichkeit zur Einsichtnahme.

408 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BR-G; DLR: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 1 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 8 DLR-Satzung, § 8 Abs. 1 S. 2 GO DLR-Verwaltungsrat; HR: § 4 Abs. 2 HR-G; MDR: § 25 Abs. 1 S. 4 i. V. m. § 20 Abs. 4 S. 1 MDR-StV; NDR: Art. 21 Ziff. 1 NDR-Satzung; RB: § 16 Abs. 6 S. 1 RB-G; SR: § 31 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 29 Abs. 6 S. 1 SMG; SWR: § 13 Abs. 1 S. 3 SWR-StV; WDR: § 14a S. 2 WDR-G; ZDF: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 1 ZDF-StV, ferner § 11 Abs. 9 S. 1 ZDF-Satzung.

409 Dazu im Kontext des Rundfunkrats bereits oben § 5 D. I. 1. (S. 115 f.).

410 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BR-G, ferner § 1 Abs. 5 GO BR-Verwaltungsrat; DLR: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 2 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 8 DLR-Satzung, § 8 Abs. 1 S. 3 GO DLR-Verwaltungsrat; HR: § 14 S. 2 i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 1 HR-G; NDR: Art. 21 Ziff. 2 S. 1 NDR-Satzung; RB: § 16 Abs. 6 S. 1, 2 Hs. 1 RB-G; SR: § 31 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 29 Abs. 6 S. 2 SMG; SWR: § 13 Abs. 11 S. 1 Hs. 2 SWR-StV, ferner § 6 Abs. 2 S. 3 SWR-Satzung; WDR: § 13 Abs. 3 i. V. m.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ausschluss der Öffentlichkeit.[411] Dies gilt auch, sofern sich der jeweils zuständige Gesetzgeber dazu entscheidet, die Nichtöffentlichkeit lediglich als Grundsatz zu normieren:[412] Aufgrund abweichender Regelungen auf Satzungsebene oder in den betreffenden Geschäftsordnungen bleibt dieser Grundsatz ein Grundsatz ohne Ausnahme.[413] Allein § 7 Abs. 1 S. 2 GO ZDF-Verwaltungsrat bricht aus diesem Schema aus und normiert, dass der Verwaltungsrat „im Ausnahmefall" beschließen kann, einen Beratungsgegenstand in einer zukünftigen Sitzung öffentlich zu beraten. Bei einer Mehrheit der Sender sind im Übrigen Zusammenfassungen der (wesentlichen) Ergebnisse der Sitzungen[414] sowie Anwesenheitslisten zu veröffentlichen.[415]

---

§ 8 Abs. 1 S. 3 WDR-Satzung; ZDF: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 2 ZDF-StV, ferner § 3 Abs. 3 S. 4 GO ZDF-Verwaltungsrat.

411 DW: § 38 Abs. 3 DW-G, ferner § 3 Abs. 3 GO DW-Verwaltungsrat; HR: § 14 S. 1 HR-G; NDR: Art. 15 Ziff. 5 NDR-Satzung; RB: § 16 Abs. 2 S. 1 RB-G, ferner § 3 Abs. 6 GO RB-Verwaltungsrat; RBB: § 20 Abs. 1 S. 2 RBB-StV, ferner § 16 Abs. 3 RBB-Satzung; SR: §§ 31 Abs. 4 S. 4 („grundsätzlich nichtöffentlich"), 33 Abs. 4 SMG („sind nicht öffentlich"); WDR: § 23 Abs. 1 WDR-G, ferner § 18 Abs. 3 S. 1 WDR-Satzung.

412 BR: Art. 11 Abs. 1 S. 3 BR-G; DLR: § 25 Abs. 5 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 6 S. 1 DLR-Satzung; MDR: § 25 Abs. 1 S. 4 MDR-StV; SWR: § 23 Abs. 5 SWR-StV; ZDF: § 25 Abs. 5 ZDF-StV, ferner § 14 Abs. 4 ZDF-Satzung.

413 BR: § 1 Abs. 3 S. 3 GO BR-Verwaltungsrat („sind nicht öffentlich"); DLR: § 7 Abs. 1 S. 1 GO DLR-Verwaltungsrat („sind nicht öffentlich"); MDR: Art. 17 Abs. 5 S. 1 MDR-Satzung („sind nicht öffentlich"); SWR: § 14 Abs. 5 SWR-Satzung („tagt nichtöffentlich").

414 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BR-G, ferner § 1 Abs. 10 sowie zusätzlich einen Tätigkeitsbericht normierend § 1 Abs. 11 GO BR-Verwaltungsrat; DLR: § 26 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 3 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; HR: § 14 S. 2 i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 2 HR-G; NDR: Art. 21 Ziff. 2 S. 2 NDR-Satzung; RB: § 16 Abs. 6 S. 1, 2 RB-G; SR: § 31 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 29 Abs. 6 S. 3 SMG; SWR: § 13 Abs. 11 S. 1 Hs. 2 SWR-StV, ferner § 6 Abs. 2 S. 3 SWR-Satzung; ZDF: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 3 ZDF-StV, ferner § 8 Abs. 1 S. 2 GO ZDF-Verwaltungsrat. – § 33 Abs. 2 S. 2 i. V. m. § 29a Abs. 4 S. 2 SMG sieht für die Beschlussfassung im elektronischen Verfahren (§ 33 Abs. 1a S. 1, 2 SMG) außerdem vor, dass die jeweiligen Beschlüsse im Internetangebot des SR zu veröffentlichen sind.

415 DLR: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 2 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; RB: § 16 Abs. 6 S. 1, 2 Hs. 2 RB-G; SR: § 31 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 29 Abs. 6 S. 3 SMG; ZDF: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 2 ZDF-StV, ferner § 8 Abs. 1 S. 2 GO ZDF-Verwaltungsrat. – § 6 Abs. 2 S. 7 SWR-Satzung, § 11 Abs. 9 S. 3 ZDF-Satzung sehen zusätzlich die Veröffentlichung einer jährlichen Aufstellung zur Sitzungspräsenz der Gremienmitglieder vor.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder

Die den Mitgliedern des Verwaltungsrats zustehenden Sitzungsgelder und/oder Aufwandsentschädigung sind entweder der Höhe nach zu veröffentlichen[416] oder bereits in der jeweiligen Rechtsgrundlage konkret beziffert.[417]

4. Ausschüsse

Die Transparenz der Ausschüsse folgt im Wesentlichen den Regelungen zu der Transparenz des Verwaltungsrats sowie seiner (Plenums-)Sitzungen: Parallel zu der Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist auch die personelle Besetzung der Ausschüsse regelmäßig zu veröffentlichen;[418] das Gleiche gilt für die Tagesordnungen der Ausschusssitzungen.[419] Mit Ausnahme des ZDF[420] tagen die Ausschüsse des Verwaltungsrats außerdem stets unter Ausschluss der Öffentlichkeit;[421] sofern nach der Formulierung der zuständigen Gesetzgeber von „grundsätzlicher" Nichtöffentlichkeit die Rede

416 BR: § 7 S. 2, 3 GO BR-Verwaltungsrat; DLR: § 19a Abs. 6 S. 3 DLR-StV, ferner § 24 Abs. 1 S. 3 DLR-Satzung; HR: § 4 Abs. 10 S. 3 HR-G, ferner § 24 Abs. 4 HR-Satzung; RB: § 17 Abs. 4 RB-Satzung; SR: § 26 Abs. 7 S. 3 SMG; SWR: § 5 Abs. 3 S. 2 SWR-Satzung; ZDF: § 19a Abs. 6 S. 3 ZDF-StV, ferner § 24 Abs. 1 S. 3 ZDF-Satzung.

417 DW: § 17 Abs. 1-3 DW-Satzung; MDR: Art. 23 Abs. 1, 2 MDR-Satzung, ggf. zusätzlich Veröffentlichung im Rahmen der Gesamtübersicht über den Geschäftsbericht, § 30 Abs. 5, Abs. 2 Nr. 2 MDR-StV; NDR: Art. 24 NDR-Satzung; RBB: §§ 20 Abs. 8, 17 RBB-StV i. V. m. § 25 Abs. 2 RBB-Satzung; WDR: § 20 Abs. 11 S. 2, 3 WDR-G.

418 DLR: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 1 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 8 DLR-Satzung, § 8 Abs. 1 S. 2 GO DLR-Verwaltungsrat; HR: § 4 Abs. 2 HR-G; MDR: § 25 Abs. 1 S. 4 i. V. m. § 20 Abs. 4 S. 1 MDR-StV; NDR: Art. 21 Ziff. 1 NDR-Satzung; SR: § 31 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 29 Abs. 6 S. 1 SMG; SWR: § 13 Abs. 1 S. 3 SWR-StV; ZDF: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 1 ZDF-StV, ferner § 6 Abs. 1 S. 5 GO ZDF-Verwaltungsrat.

419 BR: § 1 Abs. 5 GO BR-Verwaltungsrat; DLR: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 8 DLR-Satzung; HR: § 14 S. 2 i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 1 HR-G; SWR: § 13 Abs. 11 S. 1 Hs. 2 SWR-StV; ZDF: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 2 ZDF-StV.

420 Bei § 25 Abs. 5 ZDF-StV, § 14 Abs. 4 ZDF-Satzung und § 7 Abs. 1 S. 2 GO ZDF-Verwaltungsrat ist lediglich von grundsätzlicher Nichtöffentlichkeit die Rede; dies schließt nicht aus, dass ein Ausschuss im Einzelfall öffentlich tagt.

421 Explizit für den BR: § 5 Abs. 9 GO BR-Verwaltungsrat; HR: § 14 S. 1 HR-G; SR: § 31 Abs. 4 S. 4 SMG.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist,[422] ist dieses Ergebnis untergesetzlich vorgegeben.[423] Die Transparenz der Ausschusssitzungen beschränkt sich vor diesem Hintergrund neben der Veröffentlichung der Tagesordnungen vor allem auf die Veröffentlichung der Zusammenfassungen der (wesentlichen) Ergebnisse der Sitzungen[424] sowie der Anwesenheitslisten.[425]

III. Gerichtliche Durchsetzbarkeit objektiver Transparenzpflichten

Die Regelungen zur externen Gremientransparenz werden vorliegend der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zugeordnet. Während bei Verstößen gegen diese Pflichten des objektiven Rechts rechtsaufsichtliche Maßnahmen[426] durch die jeweils zuständigen staatlichen Aufsichtsbehörden (nachrangig zur internen Rundfunkaufsicht)[427] in Frage kommen, ist insofern außerdem die Frage nach den Mög-

422 DLR: § 25 Abs. 5 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 6 S. 1 DLR-Satzung; SWR: § 23 Abs. 5 SWR-StV.

423 DLR: § 7 Abs. 1 S. 3 GO DLR-Verwaltungsrat („sind vertraulich"); SWR: § 16 Abs. 4 SWR-Satzung („tagen nichtöffentlich").

424 BR: § 5 Abs. 11 i. V. m. § 1 Abs. 10 GO BR-Verwaltungsrat; DLR: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 3 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 8 DLR-Satzung, § 8 Abs. 1 S. 4 GO DLR-Verwaltungsrat; HR: § 14 S. 2 i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 2 HR-G; SR: § 31 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 29 Abs. 6 S. 3 SMG; ZDF: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 3 ZDF-StV, ferner § 8 S. 2 GO ZDF-Verwaltungsrat.

425 DLR: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 DLR-StV, ferner § 14 Abs. 7 S. 1 i. V. m. § 8 Abs. 8 DLR-Satzung, § 8 Abs. 1 S. 4 GO DLR-Verwaltungsrat; SR: § 31 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 29 Abs. 6 S. 3 SMG; ZDF: § 25 Abs. 6 S. 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 S. 2 ZDF-StV, ferner § 11 Abs. 9 S. 3 ZDF-Satzung, § 8 S. 2 GO ZDF-Verwaltungsrat.

426 Sämtliche Rundfunkanstalten unterliegen der Rechtsaufsicht, siehe für den BR: Art. 24 S. 1 BR-G; DLR: § 31 Abs. 1 DLR-StV; DW: § 62 Abs. 1 DW-G (Aufsicht des Bundes, konkret der Bundesregierung); HR: § 20 Abs. 1 S. 1 HR-G; MDR: § 34 Abs. 1 MDR-StV; NDR: § 39 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 29 Abs. 1 S. 1 RB-G; RBB: § 39 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 42 Abs. 1 SMG; SWR: § 37 Abs. 1 SWR-StV; WDR: § 54 Abs. 1 WDR-G; ZDF: § 31 Abs. 1 ZDF-StV.

427 Zur Nachrangigkeit der staatlichen Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten (insbesondere durch verbindliche Maßnahmen gegenüber dem Intendanten) im Verhältnis zu der internen Rundfunkaufsicht durch die Gremien für den BR: Art. 24 S. 2 BR-G; DLR: § 31 Abs. 2 S. 1 DLR-StV; HR: § 20 Abs. 2 S. 1 HR-G; MDR: § 34 Abs. 4 MDR-StV; NDR: § 39 Abs. 4 NDR-StV; SWR: § 37 Abs. 2 S. 1 SWR-StV; WDR: § 54 Abs. 4 S. 1 WDR-G; ZDF: § 31 Abs. 2 S. 1 ZDF-StV. – Dazu *VG Mainz*, Urteil v. 19. 12. 1978 – 3 K 314/ 73, JZ 1979, 303 (304): Wenn Kontrollorgane innerhalb der Selbstverwaltungsorganisation der Rundfunkanstalten zur (Eigen-)Kontrolle der Anstalten geschaffen worden seien, könne der Staat erst dann

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lichkeiten gerichtlichen Rechtsschutzes aufgeworfen, konkret: Erschöpfen sich die geschilderten Transparenzpflichten in ihrem objektiv-rechtlichen Gehalt – oder normieren die gesetzlichen Regelungen etwa zur Sitzungsöffentlichkeit des Rundfunkrats auch subjektiv-öffentliche und damit gerichtlich durchsetzbare Rechte? Bei der Frage sind einerseits wehrfähige Organrechte der Gremienmitglieder als *quasi* subjektiv-öffentliche Rechte, die im Rahmen eines Rundfunkverfassungsstreits geltend gemacht werden können (1.),[428] und andererseits individuelle, d. h. subjektiv-öffentliche Rechte im eigentlichen Sinne, zu unterscheiden (2.). Wichtige Impulse gehen insofern von der Bewältigung ähnlich gelagerter Probleme im Bereich der Gemeindevertretung aus. Ausgehend von den kommunalrechtlichen Parallelen konzentrieren sich die folgenden Ausführungen deshalb auf die Regelungen zur Sitzungsöffentlichkeit des Rundfunkrats.

1. Objektive Transparenzpflichten als wehrfähige Organrechte

Ob der kommunalrechtliche Öffentlichkeitsgrundsatz als wehrfähiges Organrecht zu qualifizieren ist, wird in der Rechtsprechung kontrovers beurteilt.[429] Grundlage der Meinungsverschiedenheit ist eine divergierende Akzentuierung der demokratischen Fundierung dieses Prinzips:[430] Bei einer Betonung des Interesses an der gesetzmäßigen und sachgerechten Arbeit des Gemeinderats sowie an der Vermeidung von Missdeutungen seiner Willensbildung und Beschlussfassung dient der Grundsatz der Sit-

---

mit Aufsichtsmaßnahmen eingreifen, „wenn diese Organe die ihnen übertragenen Aufgaben nicht wahrnehmen oder diese Aufgaben zwar wahrnehmen, dabei aber die Rechtsordnung mißachten". – In diese Richtung zuvor bereits *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (261): Die Rundfunkanstalten seien „höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen".

428 Siehe zur verwaltungsprozessualen Zulässigkeit des Rundfunkverfassungsstreits oben § 5 C. III. (S. 111 ff.).

429 Dies konstatierend *Schoch*, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, § 33 Rn. 55, der die Ansicht, der kommunale Öffenlichkeitsgrundsatz schütze ausschließlich öffentliche Interessen, als die verbreitete Auffassung qualifiziert, sich aber der Gegenauffassung anschließt: Diese bejahe die Versubjektivierung „schon wegen des Antragsrechts des einzelnen Mandatsträgers zum Ausschluss der Öffentlichkeit sowie unter Hinweis auf die Verschwiegenheitspflicht, der jedes Gemeinderats- bzw. Kreistagsmitglied mit dem Ausschluss der Sitzungsöffentlichkeit automatisch unterliegt". – Ausführlich *Krebs*, Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, S. 196 ff.

430 Landesrechtliche Differenzen sind demgegenüber nicht ausschlaggebend, siehe *Krebs*, Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, S. 195.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zungsöffentlichkeit allein „dem öffentlichen Interesse an demokratischer Legitimation des Gemeinderats, seiner Kontrolle durch die Bürger und der bürgerschaftlichen Begleitung seiner Beratungen und Entscheidungen".[431] In der Konsequenz vermittelt der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz keine (quasi) subjektive Rechtsposition des einzelnen Ratsmitglieds.[432] Rückt demgegenüber das Recht des Ratsmitglieds auf freie Mandatsausübung in das Zentrum der Argumentation, liegt in dem Ausschluss der Sitzungsöffentlichkeit sowie der damit ausgelösten Verschwiegenheitspflicht eine Einschränkung des Mandatsausübungsrechts, „die das Ratsmitglied nur dann hinzunehmen hat, wenn die gesetzlichen oder geschäftsordnungsrechtlichen Voraussetzungen für eine derartige Verfahrensweise gegeben sind".[433] In der Konsequenz steht den Ratsmitgliedern ein wehrfähiges Organ(teil)recht auf Wahrung des kommunalen Öffentlichkeitsgrundsatzes zu.

Demgegenüber scheidet die Qualifizierung der rundfunkrechtlichen Regelungen zur Sitzungsöffentlichkeit des Rundfunkrats als wehrfähige Organ(teil)rechte unter diesen Vorzeichen aus: Ein mit dem demokratischen Mandatsausübungsrecht der kommunalen Vertreter vergleichbares Recht, das ein spezifisches rechtliches Interesse und insofern ein wehrfähiges Organ(teil)recht der Ratsmitglieder vermitteln könnte, existiert nicht. Die Mitglieder der Rundfunkgremien agieren zwar frei von Weisungen,[434] aber nicht in Wahrnehmung eines *demokratischen* Mandats, sondern als ständisch-korporativ kreierte „Sachwalter der Allgemeinheit". Die allein funktional-grundrechtliche Legitimation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie ihrer Organisation steht in diesem Sinne im Widerspruch zu der Annahme eines dem Statusrecht demokratisch gewählter Repräsentanten entsprechenden Rechts der Rundfunkratsmitglieder auf die Einhaltung der Vorschriften zur Sitzungsöffentlichkeit. Im Gegensatz zu den Informationsrechten des Rundfunkrats, die vor allem auf eine machthemmende, sich gegenseitig begrenzende Kompetenzverteilung zwischen

431 *VGH BW*, Urteil v. 24. 02. 1992 – 1 S 2242/91, NVwZ-RR 1992, 373 f.; ebenso *BayVGH*, Beschluss v. 29. 09. 1988 – 4 C 88.1919, BeckRS 1988, 113404; *OVG MV*, Beschluss v. 20. 05. 1998 – 2 M 66/98, LKV 1999, 109; *OVG RP*, Beschluss v. 17. 01. 1990 – 7 B 83/89, NVwZ-RR 1990, 322.

432 Grundlegend aus der Literatur *Schnapp*, VerwArch 78 (1987), 407 (428 ff.).

433 *OVG NRW*, Urteil v. 24. 04. 2001 – 15 A 3021/97, NVwZ-RR 2002, 135 (136); im Anschluss daran *HessVGH*, Urteil v. 06. 11. 2008 – 8 A 674/08, NVwZ-RR 2009, 531.

434 Siehe für den Rundfunkrat oben § 5 A. I. m. Fn. 175; für den Verwaltungsrat § 5 A. II. m. Fn. 192.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den Anstaltsorganen zielen und insofern (auch) spezifische Interessen des Gremiums betreffen, normieren die Regelungen über die Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen deshalb keine Organ(teil)rechte. Nichts anderes kann für die übrigen (externen) Transparenzpflichten der Gremien gelten.

2. Objektive Transparenzpflichten als subjektiv-öffentliche Rechte

Auch die Frage, ob der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz ein subjektiv-öffentliches Recht des Einzelnen auf Sitzungsöffentlichkeit normiert, ist umstritten.[435] Vor dem Hintergrund des kaum eindeutigen Wortlauts der entsprechenden kommunalrechtlichen Normen[436] geht es bei der Meinungsverschiedenheit wiederum um die bereits im Rahmen des Kommunalverfassungsstreits diskutierte ratio legis der Sitzungsöffentlichkeit und insofern um ihre verwaltungsprozessualen Konsequenzen im Sinne der Schutznormlehre:[437] Während die Rechtsprechung entweder davon ausgeht, dass der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz allein dem öffentlichen Interesse an dem „demokratischen Grundsatz öffentlicher Verhandlung der Volksvertretung" diene[438] oder aber Zweckerwägungen keine entscheidende Rolle einräumen will,[439] wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass sich aus dem Ziel, den Bürgern die kommunale Selbstverwaltung nahezubringen, „relativ zwanglos" ein Anspruch des Bürgers auf Sitzungsöffentlichkeit ableiten lasse.[440]

Mit weniger Unsicherheiten behaftet dürfte dagegen der Zweck der Sitzungsöffentlichkeit des Rundfunkrats und insofern die Beantwortung der Frage nach der gerichtlichen Durchsetzbarkeit entsprechender rundfunkrechtlicher Pflichten sein. Denn die Genese dieser rundfunkrechtlichen Pflichten legt nahe, dass die Rundfunkgesetzgeber mit der Sitzungsöffent-

435 Überblick bei *Krebs*, Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, S. 196 m. w. Nachw.

436 Beispielhaft § 35 Abs. 1 S. 1 GemO BW: „Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich." – Siehe zu den Parallelnormen *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 7 Rn. 56 m. Fn. 160.

437 Allgemein zur Schutznormlehre *Ehlers*, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, § 27 Rn. 54 ff.

438 *OVG RP*, Beschluss v. 17. 01. 1990 – 7 B 83/89, NVwZ-RR 1990, 322.

439 Unter ausdrücklicher Aufgabe der in *OVG NRW*, Urteil v. 24. 04. 2001 – 15 A 3021/97, NVwZ-RR 2002, 135 vertretenen Ansicht *OVG NRW*, Beschluss v. 28. 10. 2010 – 15 A 3225/08, BeckRS 2010, 55406: Teleologische Erwägungen „vermögen aus einem vom Wortlaut her eindeutig bloß objektiv-rechtlichen Grundsatz aber kein subjektiv-öffentliches Recht zu machen".

440 Grundlegend *Schnapp*, VerwArch 78 (1987), 407 (431).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

lichkeit des Rundfunkrats – neben mehr Akzeptanz in der Bevölkerung und einer größeren Legitimation der gesellschaftlichen Aufsicht[441] – insbesondere die Umsetzung der Vorgaben des BVerfG zur Transparenz der Aufsichtsgremien bezwecken:[442] Hauptziele der rundfunkrechtlichen Sitzungsöffentlichkeit sind in diesem Sinne die Sicherstellung der Staatsferne des Rundfunks sowie die Ermöglichung öffentlicher Anteilnahme an den Grundentscheidungen der Gremien; ferner geht es um eine ergänzende Anstaltskontrolle durch die Öffentlichkeit.[443] Rückt man insofern den Zweck, die öffentliche Anteilnahme an den Grundentscheidungen der Gremien zu ermöglichen, in den Mittelpunkt, streitet diese ratio legis zwar im Sinne der oben dargelegten Literaturauffassung für die Annahme eines Anspruchs auf Sitzungsöffentlichkeit. Nimmt man aber den Anlass der Entscheidung des BVerfG und insbesondere die objektiv-rechtliche Fundierung des Mindestmaßes externer Gremientransparenz zur Kenntnis, ohne einzelne Zwecke unter Ausblendung ihres Kontextes zu isolieren, sprechen die besseren Gründe gegen ein subjektives Recht auf Sitzungsöffentlichkeit: Ausgangspunkt des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestmaßes externer Gremientransparenz ist die Sicherstellung der Staatsferne des Rundfunks; im Vordergrund auch der übrigen das Transparenzgebot tragenden Gründe steht der Schutz eines öffentlichen, nicht subjektiven Interesses an der Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.[444] Die Regelungen über die Öffentlichkeit der Gremiensitzungen sind damit nicht als subjektiv-öffentliche Rechte gerichtlich durchsetzbar. Im Ergebnis nichts anderes kann im Übrigen für alle anderen (externen) Transparenzpflichten gelten.

441 So NRW LT-Drs. 16/9727, S. 70: „Die Transparenz der Gremienarbeit und die Kommunikation der Gremien mit den Nutzerinnen und Nutzern des WDR sollen verbessert werden. Hierdurch können mehr Akzeptanz in der Bevölkerung und eine größere Legitimation der gesellschaftlichen Aufsicht erreicht werden. Dazu sieht das Gesetz vor, dass die Sitzungen des Rundfunkrats im Regelfall öffentlich sein sollen."

442 Explizit BayLT-Drs. 17/13224, S. 15 sowie SL LT-Drs. 15/1508, S. 50.

443 Vgl. oben § 5 B. II. 1. (S. 93 ff.).

444 Vgl. insbesondere § 5 B. II. 2 (S. 97 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

IV. Fazit: Gesetzliches „Mindest-Mindestmaß" externer Gremientransparenz

Ungeachtet zahlreicher Differenzen im Detail und notwendiger Differenzierungen im Einzelfall offenbart der föderale Binnenrechtsvergleich der externen Transparenzpflichten der Rundfunkgremien, dass die zuständigen Gesetzgeber sowie die satzungsbefugten Anstalten lediglich den verfassungsrechtlich aufgegebenen Minimalstandard externer Gremientransparenz erfüllen; darüber hinausgehende rechtspolitisch motivierte Initiativen sind kaum erkennbar. Bereits die (insofern verfassungsrechtlich zwar nicht zu beanstandende) Entscheidung fast sämtlicher Rundfunkgesetzgeber bzw. der satzungsbefugten Anstalten, statt der Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen lediglich Zusammenfassungen der wesentlichen Sitzungsergebnisse (als „substantielle Unterrichtung" über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen) zur Verfügung zu stellen, zeigt in diesem Sinne: Der verfassungsrechtlich vorgegebene Minimalstandard externer Gremientransparenz realisiert sich (unter)gesetzlich weitgehend als ein „Mindest-Mindestmaß". Dementsprechend bleiben nicht nur die Beratungsunterlagen, sondern auch die Protokolle selbst *öffentlicher* Gremiensitzungen (mit Ausnahme einerseits des SWR-Rundfunkrats und andererseits des RB-Rundfunkrats) unter Verschluss, ohne dass hierfür schutzwürdige Interessen der Sender erkennbar wären.[445] Die weitgehende Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen sowie der Sitzungen des Verwaltungsrats entzieht außerdem wesentliche Willensbildungsprozesse und Entscheidungen substanzieller öffentlicher Anteilnahme oder Kontrolle;[446] eine Abwägung der Gewährleistung freier und unabhängiger Beratungen in den Ausschüssen sowie des

445 Dazu rechtspolitisch *Speck*, Öffentliche Anteilnahme ermöglichen, Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), dokumentiert in epd medien 24/2020, 16 f.; ferner *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (30): Unter Ausschluss der Öffentlichkeit, 22. 11. 2018, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2018/neues-aus-dem-fernsehrat-30-unter-ausschluss-der-oeffentlichkeit/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023) sowie *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (58): DGB-Studie zur (fehlenden) Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkaufsicht, 26. 03. 2020, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2020/dgb-studie-zur-fehlenden-transparenz-oeffentlich-rechtlicher-rundfunkaufsicht/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023): Geheimhaltung der Protokolle öffentlicher Sitzungen „grenzt an Schikane".

446 Rechtspolitisch *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (58): DGB-Studie zur (fehlenden) Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkaufsicht, 26. 03. 2020, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2020/dgb-studie-zur-fehlenden-transparenz-oeffentlich-rechtlicher-rundfunkaufsicht/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schutzes der Geheimhaltungsinteressen der Anstalt oder Dritter mit dem Ziel der Transparenz bleibt gänzlich aus.

Aus rechtspolitischer Perspektive erscheinen vor diesem Hintergrund vor allem die im Vergleich zum Rundfunkrat noch geringeren Transparenzpflichten des Verwaltungsrats mit Blick auf die mittelbar kaum weniger programmrelevanten Befugnisse des Gremiums kritikwürdig: Unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen gelten für die Transparenz des Rundfunkrats und des Verwaltungsrats keine kategorialen Unterschiede, sondern allenfalls an der Programmrelevanz der jeweiligen Kompetenzen orientierte Differenzierungen. Angemessen erschiene für den Verwaltungsrat deshalb ein an die Öffentlichkeitsregelungen der meisten Rundfunkräte angelehntes Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Sitzungsöffentlichkeit. Bei einer Verlagerung wesentlicher Kompetenzen des Rundfunkrats auf den Verwaltungsrat liefe die Sitzungsöffentlichkeit des Rundfunkrats andernfalls weitgehend leer.[447] Positiv zu würdigen ist dagegen, dass sich die Rundfunkgesetzgeber im Rahmen der Normierung von Veröffentlichungspflichten fast einhellig für eine Veröffentlichung in elektronischer Form, mit anderen Worten: „im Internet" bzw. in den Internetpräsenzen der Rundfunkanstalten, entschieden haben bzw. diese zulassen:[448] Ungeachtet der im Einzelfall schwer navigierbaren Internetauftritte der Sender,[449] ist so die niederschwellige Erreichbarkeit und große Reichweite der zu veröffentlichenden Informationen (jedenfalls potenziell) garantiert.

447 Vgl. *Schwartmann*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen am 24. November 2015, NRW LT-Drs. 16/3226, S. 11, der im Kontext des Gesetzesentwurfs der NRW-Landesregierung zur Änderung des WDR-G, NRW LT-Drs. 16/9727, kritisiert, dass „mit Blick auf das Ziel der Transparenzförderung […] der Transfer komplexer Geschäftstätigkeiten vom Rundfunkrat zum Verwaltungsrat […] problematisch" sei.

448 BR: Art. 5a Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BR-G; DLR: § 22 Abs. 6 S. 6 DLR-StV; HR: §§ 4 Abs. 2, Abs. 10 S. 2, 10 Abs. 1 S. 1 HR-G; MDR: § 20 Abs. 4 S. 5 MDR-StV; NDR: § 21 Abs. 8 S. 6 NDR-StV; RB: §§ 2 Abs. 7 S. 2, 13 Abs. 9 S. 1, 16 Abs. 6 S. 1 RB-G; SR: §§ 23 Abs. 11, 29 Abs. 6 S. 6, 29a Abs. 4 und 5 SMG; SWR: § 13 Abs. 1 S. 3 Hs. 2, Abs. 11 S. 4 SWR-StV; WDR: §§ 14a S. 2 (wenn möglich maschinenlesbar), 17 Abs. 6 S. 2, 18 Abs. 7 S. 1 und 2, 55b S. 5 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 6 ZDF-StV.

449 Dazu *Speck*, Öffentliche Anteilnahme ermöglichen, Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), dokumentiert in epd medien 24/2020, mit senderspezifischen Realbereichsanalysen.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

E. Spielräume für autonome Initiativen

Die externe Transparenz der Rundfunkgremien ist unter den Vorzeichen der „positiven Ordnung" in erster Linie Gegenstand der parlamentarischen Gesetzgebung. Bereichsspezifische Satzungsermächtigungen zur näheren Ausgestaltung gesetzlicher Transparenzpflichten[450] und die zum Teil geringe Regelungsdichte der Rundfunkgesetze[451] rufen aber auch die Rundfunkanstalten auf den Plan: Wenn sich die Rundfunkgremien öffentlich für „mehr Transparenz" aussprechen[452] und die Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD „Mindeststandards für mehr Transparenz der Gremienarbeit" beschließt,[453] ist an das Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten zu erinnern (I.). Ob insbesondere die Rundfunkgremien insofern selbst zu der Transparenz ihrer Tätigkeit wesentlich beitragen (können), richtet sich indes nach der Reichweite des parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalts für die Rundfunkordnung (II.). Vor diesem Hintergrund beschränkt sich der Spielraum der Gremien für autonome (Transparenz-)Initiativen weitgehend auf den konkretisierenden Nachvollzug des parlamentsgesetzlich vorgegebenen Rahmens. Wie sich erweisen wird, berechtigen die rundfunkrechtlichen Satzungsermächtigungen die Sender deshalb nicht dazu, selbst wesentliche Transparenzpflichten zu regeln (III.).

I. Selbstverwaltungsrecht öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Im Gegensatz zu der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung[454] und anders als die landesverfassungsrechtlich garantierte hochschulische

450 DLR: § 22 Abs. 6 S. 7 DLR-StV; HR: §§ 8 Nr. 5, 10 Abs. 3 HR-G; RB: §§ 13 Abs. 11 S. 1, 16 Abs. 8 S. 1 RB-G; WDR: §§ 18 Abs. 3 S. 4, 55b S. 6 WDR-G; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 7 ZDF-StV.

451 Siehe am Beispiel der Sitzungsöffentlichkeit oben § 5 D. I. 2. b) ii. (S. 119 f.).

452 Vgl. Gremien wollen mehr über eigene Arbeit informieren, epd medien 5/2014, 12; ZDF-Fernsehrat bemüht sich um mehr Transparenz, epd medien 21/2014, 14; MDR-Rundfunkrat will besser über seine Arbeit informieren, epd medien 44/2014, 16.

453 Beschluss der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) vom 16./17. 09. 2013, Mindeststandards für mehr Transparenz der Gremienarbeit, abrufbar im Internet unter https://www.daserste.de/ard/die-ard/Mindeststandards-fuer-mehr-Transparenz-100.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

454 Siehe Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, zu den landesverfassungsrechtlichen Parallelnormen *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 20 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Selbstverwaltung[455] ist das Selbstverwaltungsrecht öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kein Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Garantie, sondern primär Ergebnis der parlamentsgesetzlichen Ausgestaltung[456] der Rundfunkordnung:[457] Da die Organisation der Rundfunkanstalten verfassungsrechtlich nicht vorgegeben ist,[458] sondern Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG lediglich fordert, dass „freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung gewährleistet ist",[459] ist auch das Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten kein verfassungsrechtliches. Damit ist indes nicht die verfassungsrechtliche *Fundierung* des Selbstverwaltungsrechts der Sender in Abrede gestellt: Wenn Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlangt, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird,[460] impliziert dies zugleich ein verfassungsrechtliches Minimum institutioneller Eigenständigkeit der Rundfunkanstalten. Die Rundfunkfreiheit fordert ebenso wie die Freiheit der Wissenschaft (Art. 5 Abs. 3 GG)[461] einen ge-

455 Siehe etwa Art. 20 Abs. 2 LV BW; Art. 138 Abs. 2 S. 1 BayLV; Art. 16 Abs. 1 LV NRW; Art. 39 Abs. 1 S. 1 LV RP; Art. 107 Abs. 2 S. 1 SächsLV. – Dazu *Löwer*, in: Festschrift Wendt, S. 286 ff.

456 BR: Art. 1 Abs. 1 S. 2 BR-G; DLR: § 1 Abs. 2 DLR-StV; DW: § 1 Abs. 2 DW-G; HR: § 1 Abs. 1 S. 2 HR-G; MDR: § 1 Abs. 2 S. 1 MDR-StV; NDR: § 1 Abs. 2 S. 1 NDR-StV; RB: § 1 Abs. 2 S. 2 RB-G; RBB: § 1 Abs. 1 S. 2 RBB-StV; SR: § 22 Abs. 1 S. 2 SMG; SWR: § 1 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 SWR-StV; WDR: § 1 Abs. 1 S. 2 WDR-G; ZDF: § 1 Abs. 3 ZDF-StV.

457 Grundlegend *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 269; *Leidinger/Libertus*, ZG 1988, 97 (98 f.); *Hoffmann-Riem*, in: Festgabe v. Unruh, S. 951 (959). – Wider die gesetzliche Zuerkennung des Selbstverwaltungsrechts öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten *Schmidt-Aßmann*, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 (262): „Rundfunkanstalten gehören […] entgegen der herrschenden Ansicht systematisch nicht zu den Trägern von Selbstverwaltung." Differenzierend *Leibholz*, in: Festschrift Scheuner, S. 363 (372 f.): Es sei „mißverständlich, wenn die Rundfunkgesetze […] den Rundfunkanstalten das Recht zur Selbstverwaltung einräumen, soweit hiermit auch der Programmbereich erfaßt werden soll. In Wahrheit handelt es sich nämlich insoweit um eine staatsfremde und staatsfreie Verwaltung."

458 Dazu oben § 5 B. I. 1. (S. 83 ff.).

459 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (321 f.).

460 Dazu bereits oben § 5 B. I. 1. (S. 83 ff.).

461 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 29. 05. 1973 – 1 BvR 424/71, 325/72, BVerfGE 35, 79 (115), das zwar das hochschulische Selbstverwaltungsrecht mit Verweis auf dessen gesetzliche Anerkennung sowie in Ansehung der landesverfassungsrechtlichen Garantien nicht explizit dem institutionellen Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 3 GG zuordnen will, aber erkennt: „Im Bereich des mit öffentlichen Mitteln eingerichteten und unterhaltenen Wissenschaftsbetriebs […] hat der Staat durch geeignete organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass das Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung soweit unangetastet bleibt, wie das unter Be-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

setzlich auszugestaltenden Grundrechtsschutz durch Organisation,[462] oder mit anderen Worten: das Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten ist grundrechtlich geboten.[463] In Ansehung dieser verfassungsrechtlichen Fundierung ist der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts keineswegs „frei", sondern an die Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gebunden.[464] Verfassungskräftig vorgegeben sind dementsprechend die Programmautonomie[465] und die Personalautonomie[466] der Rundfunkanstalten. Daneben sind unter anderem die Satzungsautonomie und die Organisationshoheit der Sender gesetzlich anerkannt:[467] Die Rundfunkan-

rücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist." – In diesem Sinne ferner zum Verhältnis zwischen hochschulischem Selbstverwaltungsrecht und der Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 208 ff.; *Rupp*, in: Festgabe v. Unruh, S. 919 (920 ff.); *Kempen*, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, Kap. 1 Rn. 123.

462 Vgl. *Bethge*, in: Festgabe v. Unruh, S. 149 (169).

463 Grundlegend *Hendler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, § 143 Rn. 55: ergibt sich „anerkanntermaßen aus den Grundrechten"; ausführlich *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 253 ff., 301; ähnlich *Bethge*, in: Festgabe v. Unruh, S. 149 (154 f., 163): „grundrechtsgeschütztes Selbstverwaltungsrecht"; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 9 Rn. 27: „weiteres Element der von der Verfassung gebotenen Selbstständigkeit der Rundfunkanstalten gegenüber ihren staatlichen Muttergemeinwesen"; ferner *Scholz*, Rundfunkeigene Programmpresse?, S. 25; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 129. – Mit anderer Argumentation *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 134 f.: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien „nicht selbst Grundrechtsträger, aber die ihnen im Interesse ihrer Aufgabenerfüllung zu gewährenden Selbstverwaltungsrechte sind aufgrund organisationsrechtlicher Gehalte der einschlägigen Grundrechte verfassungsfest".

464 Die Konkretisierung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums könnte sich an dem für die Bestimmung von Inhalt und Umfang des hochschulischen Selbstverwaltungsrechts entwickelten Dreiteilungsschema orientieren, das von einem mit der Programmautonomie vergleichbaren Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit ausgeht und ferner einen „mittleren" und „äußeren" Bereich der Wissenschaftsfreiheit kennt; dazu ausführlich *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 214 ff.

465 Grundlegend *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (201): „Im Zentrum der Freiheitsgarantie [gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG] steht die Programmautonomie. Sie richtet sich gegen jede Indienstnahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke. In erster Linie bezieht sie sich daher auf Inhalt und Form der Rundfunksendungen. Es ist Sache der Rundfunkanstalten, aufgrund ihrer professionellen Maßstäbe zu bestimmen, was der Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt."

466 Dazu unten § 8 B. (S. 327 ff.).

467 *Hoffmann-Riem*, in: Festgabe v. Unruh, S. 951 (962); *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 9 Rn. 29 ff.; *Winter*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 1 IV 2 f. (S. 90 f.); im Ergebnis auch

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stalten können für den eigenen Funktionsbereich verbindliche Rechtssätze des objektiven Rechts, d. h. Satzungen,[468] schaffen[469] und sind dazu befugt, ihre innere Organisation durch Verwaltungsordnungen, etwa Geschäftsordnungen,[470] zu regeln.[471]

II. Reichweite des parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalts

Wie weit die Satzungsautonomie und die Organisationshoheit konkret reichen und in welchem Umfang die Rundfunkanstalten in diesem Sinne zum Erlass untergesetzlicher Transparenzpflichten befugt sind, richtet sich nach dem parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalt für die Rundfunkordnung (1.). Nach der Rechtsprechung des BVerfG bezieht sich dieser Ausgestaltungsvorbehalt – nach dem hier vertretenen Verständnis – auch auf die Grundsatzentscheidungen zum Umfang der externen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (2.). Die Rundfunkanstalten sind deshalb lediglich zu untergesetzlichen Konkretisierungen jener dem Gesetzgeber vorbehaltenen Grundsatzentscheidungen befugt (3.).

Schreier, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 314 ff.

468 Vgl. BR: Art. 7 Abs. 1 S. 2 BR-G; DLR: § 23 Abs. 3 DLR-StV; DW: § 1 Abs. 3 DW-G; HR: §§ 7 Abs. 2 S. 1, 8 HR-G; MDR: §§ 1 Abs. 2 S. 1, 17 Abs. 4 Nr. 1 MDR-StV; NDR: §§ 1 Abs. 2 S. 2, 19 Abs. 3 Nr. 1 NDR-StV; RB: § 1 Abs. 2 S. 3 RB-G; RBB: § 32 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 36 Abs. 1 SMG; SWR: § 1 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 WDR-G; ZDF: § 20 Abs. 2 S. 1 ZDF-StV.

469 *Herrmann*, AöR 90 (1965), 286 (305); *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 9 Rn. 29. – A. A. zu Grund und Grenzen der Befugnis der Landesmedienanstalten, nach außen gerichtete Satzungen mit Grundrechtsrelevanz zu erlassen (Stichwort: Gewinnspielsatzungen), – die indes der Besonderheit des Art. 111 Abs. 2 S. 1 BayLV geschuldet sein dürfte – *BayVGH*, Urteil v. 28. 10. 2009 – 7 N 09.1377, ZUM-RD 2010, 102 (108): „Die Satzungsgebung durch die Landesmedienanstalt ist […] nicht Ausdruck einer ‚organisierten Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen' und gehört somit nicht zum Bereich der (funktionalen) Selbstverwaltung." Insofern zustimmend *Degenhart*, BayVBl 2014, 385 (386 f.) und *Cornils*, BayVBl 2014, 390 (392 ff.), die ebenso wenig das Satzungsrecht der Rundfunkanstalten als eine Konsequenz funktionaler (Betroffenen-)Selbstverwaltung verstanden wissen wollen.

470 Vgl. BR: Art. 7 Abs. 1 S. 1 BR-G; DLR: §§ 25 Abs. 1 S. 3, 22 Abs. 2 S. 2 DLR-StV; DW: §§ 32 Abs. 3 Nr. 8, 37 Abs. 2 Nr. 7 DW-G; HR: §§ 7 Abs. 3, 13 S. 2 HR-G; NDR: § 24 Abs. 2 S. 4 Nr. 3 NDR-StV; RB: §§ 13 Abs. 4 S. 1, 19 Abs. 5 RB-G; RBB: § 15 Abs. 3 RBB-StV; SR: § 29 Abs. 6 S. 7 SMG; WDR: §§ 15 Abs. 15 S. 1, 20 Abs. 10 S. 1 WDR-G; ZDF: §§ 22 Abs. 2 S. 2, 25 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV.

471 *Leidinger/Libertus*, ZG 1988, 97 (106); *Winter*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 1 IV 3 (S. 91).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Parlamentsgesetzlicher Ausgestaltungsvorbehalt, oder: „positive Ordnung"

Das BVerfG entnimmt dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit einen umfassenden Ausgestaltungsvorbehalt für die Rundfunkordnung. Als Prämisse jenes mit dem Schlagwort der „positiven Ordnung" bezeichneten Ausgestaltungsvorbehalts kann vor allem die Deutung des Grundrechts als „dienende Freiheit" gelten: Nach der Rechtsprechung des Gerichts handelt es sich bei der Rundfunkfreiheit „[i]m Unterschied zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes […] nicht um ein Grundrecht, das seinem Träger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt ist".[472] Im Gegenteil, nach der Logik dieser Zuschreibung ist die Rundfunkfreiheit funktional auf das Normziel des Art. 5 Abs. 1 GG, die Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, bezogen.[473] Ein Verständnis von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflussnahme erschöpfte und den Rundfunk im Übrigen den gesellschaftlichen Kräften überließe, werde Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG deshalb nicht gerecht.[474] Um das Normziel des Art. 5 Abs. 1 GG zu erreichen (konkret: um das von der Rundfunkfreiheit aufgeworfene Organisationsproblem zu lösen),[475] bedürfe es vielmehr einer positiven Ordnung, „die sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird". Zu diesem Zweck seien

472 Pointiert *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (197). – Zur Kritik an der herrschenden Interpretation der Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit" *Schmitt*, DÖV 2019, 949 ff.; *Schmitt*, in: Verfassungen, S. 203 ff.

473 *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (319); *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (152); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (323); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (295); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (197); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (87); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (214); *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 29).

474 *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (296); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (197 f.); ähnlich *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (320); *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (152); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (88).

475 So – mit Augenmerk auf die Vorgaben zur Organisation der Rundfunkanstalten – oben § 5 B. I. 1. (S. 83 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

„materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will".[476]

Als Entscheidung, die – ungeachtet der „sachlichen Bedeutung des Rundfunks für das individuelle und öffentliche Leben der Gegenwart" – im grundrechtsrelevanten Bereich ergehe und insofern wesentlich für die Verwirklichung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sei, unterliegt die Ausgestaltung der Rundfunkordnung vor diesem Hintergrund nicht nur dem Vorbehalt des Gesetzes,[477] sondern einem (Landes-)Parlamentsvorbehalt: Das „zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit Wesentliche muß das Parlament selbst bestimmen". Dementsprechend darf der parlamentarische Gesetzgeber derartige Entscheidungen weder der Exekutive noch „einer Regelung durch Satzung der Veranstalter oder vertraglichen Regelungen" überlassen.[478] Während sich die Frage nach dem „Ob" einer gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung damit nicht mehr stellt – der parlamentarische Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich dazu *verpflichtet*, eine „positive Rundfunkordnung" zu schaffen –, bleibt das „Wie" dieser Ausgestaltung aber Gegenstand des gesetzgeberischen Prärogativs: Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllen will, ist in den Worten des BVerfG (in den Grenzen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) „Sache seiner eigenen Entscheidung".[479] Das Grundgesetz schreibe dem parlamentarischen Gesetzgeber keine bestimmte Form

476 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (320); ferner *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (152 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (324); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (296); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (198); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (88); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (214); *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 29).

477 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (320 f.): „Namentlich treffen hier verschiedene Grundrechtspositionen zusammen, die in Kollision miteinander geraten können, einerseits der aus der Informationsfreiheit folgende Anspruch auf umfassende und wahrheitsgemäße Information, andererseits die Freiheit der Meinungsäußerung derjenigen, welche die Programme herstellen oder in den Sendungen zu Wort kommen. Es ist Sache des Gesetzgebers, solche Kollisionen zum Ausgleich zu bringen."

478 Zum Ganzen *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (321).

479 So *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (321); *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (153); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (324); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (324) („Sache seiner politischen Entscheidung"); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (198).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Rundfunkorganisation vor; es komme allein darauf an, „daß freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung [...] gewährleistet ist, daß Beeinträchtigungen oder Fehlentwicklungen vermieden werden".[480] Zu den Fragen, die der Gesetzgeber in diesem Sinne zu regeln hat, gehört insbesondere „die Entscheidung über die Grundlinien der Rundfunkordnung";[481] konkret ordnet das BVerfG etwa die Normierung einer begrenzten Staatsaufsicht, Regelungen über den Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen sowie entsprechende Auswahlregeln dem rundfunkverfassungsrechtlichen Ausgestaltungsvorbehalt zu.[482]

Festgehalten werden kann damit: Ausgehend von seiner Deutung der Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit" entwickelt das BVerfG einen rundfunkverfassungsrechtlichen Ausgestaltungsvorbehalt, der sämtliche für die Verwirklichung des (Normziels der) Rundfunkfreiheit wesentlichen Entscheidungen dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehält. Als „Wesentlichkeitsvorbehalt" ist dieser Vorbehalt des Gesetzes von dem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt zu unterscheiden; er ist unabhängig von der Kategorie des Eingriffs in Grundrechte. In der Sache ist der mit dem Schlagwort der „positiven Ordnung" bezeichnete Vorbehalt ein verfassungsrechtlich verbindlicher Gesetzgebungsauftrag.

2. Externe Gremientransparenz als Gegenstand der positiven Ordnung

Obgleich das BVerfG in seinem Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des ZDF-StV über die Zusammensetzung der Rundfunkgremien[483] vor allem Stellung zu der Staatsferne der *Binnen*organisation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bezieht,[484] entwickelt das Gericht unter dem Aspekt einer auch „praktisch wirksame[n] staatsferne[n] Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" außerdem Vorgaben für

480 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (321 f.); ferner *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (153); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (324); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (296); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (198); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (214); *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 29).

481 *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (153).

482 *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (153 f.).

483 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9.

484 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 33 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

die *externe* Transparenz der Sender.[485] Wenn das BVerfG in diesem Zusammenhang formuliert, „[d]ie Grundsatzentscheidungen zum Umfang der Transparenz hat der Gesetzgeber als wesentliche Elemente der institutionellen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch förmliches Gesetz selbst zu treffen",[486] dann stellt das Gericht folglich die „Grundsatzentscheidungen" zum Umfang der *externen* Transparenz der Sender unter den parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalt des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Denn ausgehend von einem einheitlichen Begriffsverständnis, das den Kontext jener Formulierung berücksichtigt, liegt es nahe, dass das Gericht mit den „Grundsatzentscheidungen zum Umfang der Transparenz" das zuvor thematisierte „Mindestmaß" der externen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten anspricht.

Als Beleg für dieses einheitliche Begriffsverständnis kann insofern zunächst auf die Ableitung des Mindestmaßes der Transparenz u. a. aus der Verantwortung der Rundfunkanstalten und ihrer Aufsichtsorgane *gegenüber der Gesellschaft* verwiesen werden.[487] Auch die Transparenz im konkreten Fall zugeschriebene Funktion, sowohl die *öffentliche* Anteilnahme als auch die *gesellschaftliche* Kontrolle der Sender zu ermöglichen,[488] sowie die Ausführungen des Gerichts, was das Mindestmaß an Transparenz in der Sache bedeutet – und zwar die Veröffentlichung bestimmter für die öffentliche Anteilnahme an der Rundfunkaufsicht erforderlicher

485 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 77 ff.). – Dazu ausführlich oben § 5 B. II. (S. 92 ff.).

486 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 81).

487 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 79): „Die Aufsicht über die weithin öffentlich-rechtlich finanzierten Rundfunkanstalten durch plurale, die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegelnde Aufsichtsgremien, deren Mitglieder als Sachwalter der Allgemeinheit die Gewährleistung einer Rundfunkberichterstattung kontrollieren, welche gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den vollen Umfang des klassischen Rundfunkauftrags abzudecken hat und sich an die gesamte Bevölkerung wendet, ist eine Aufgabe, deren Wahrnehmung jedenfalls hinsichtlich ihrer Grundentscheidungen die Möglichkeit öffentlicher Anteilnahme erfordert." – Dazu ausführlich § 5 B. II. 1. b) (S. 95 f.).

488 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 79): „Transparenz kann […] heilsame Vorwirkung gegen funktionswidrige Absprachen und Einflussnahmen entfalten und helfen, Tendenzen von Machtmissbrauch oder Vereinnahmungen durch Partikularinteressen frühzeitig entgegenzuwirken. Der Öffentlichkeit kommt insoweit eine wesentliche, die interne institutionelle Kontrolle ergänzende Kontrollfunktion zu." – Dazu ausführlich § 5 B. II. 1. c) (S. 96 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Informationen –,[489] illustrieren: Das BVerfG adressiert in seinem Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 – den Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft. Es beschränkt sich keineswegs auf den Abbau anstaltsinterner Informationsasymmetrien. Die argumentative Begründung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots (u. a. die öffentliche Verantwortung der Sender), die damit verbundenen Ziele (die Ermöglichung öffentlicher Anteilnahme und Kontrolle) und die konkret zur Erreichung dieser Ziele geforderten Mittel (Veröffentlichungspflichten der Sender) sprechen sämtlich für ein (Begriffs-)Verständnis, das „Transparenz" im Kontext der skizzierten Ausführungen des Gerichts als „externe" Transparenz begreift. Die „Grundsatzentscheidungen zum Umfang" dieser externen Transparenz behält das Gericht als wesentliche Elemente der institutionellen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dem parlamentarischen Gesetzgeber vor, qualifiziert sie also als Gegenstand der – vom Gesetzgeber zu gestaltenden – „positiven Ordnung".

Vor dem Hintergrund der skizzierten Rechtsprechung des BVerfG zu dem parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalt für die Rundfunkordnung ist diese vorgeschlagene Deutung des in Rede stehenden Urteils zur Verfassungsmäßigkeit des ZDF-StV nur konsequent. Denn der Ausgestaltungsvorbehalt des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist, wie bereits betont,[490] ein Wesentlichkeitsvorbehalt, der als solcher – unabhängig von der Kategorie des Grundrechtseingriffs – sämtliche grundrechtsrelevante und insofern für die Verwirklichung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wesentliche Entscheidungen dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehält. Zu ebenjenen wesentlichen Entscheidungen sind auch die Grundsatzentscheidungen zum Umfang der externen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (ebenso wie derartige Entscheidungen zum Umfang der internen Transparenz) zu zählen: Die Entscheidung, welche Transparenzpflichten für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gelten sollen und wie etwa der Transparenz zuwiderlaufende (Vertraulichkeits-)Interessen zu gewichten sind, dürfte die

489 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80): „Geboten sind allein Regeln, die ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Hierzu gehört jedoch, dass die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können und dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird." – Dazu ausführlich § 5 B. II. 3. (S. 100 f.).

490 Dazu soeben § 5 E. II. 1. (S. 143 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Wahrnehmung des verfassungsrechtlichen Rundfunkauftrags gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG durch die Sender substanziell beeinflussen. In diesem Sinne hat auch das BVerwG am Beispiel der Regelungen über die Erteilung von Presseauskünften der (Landes-)Pressegesetze erkannt, dass „[m]it der Entscheidung über Umfang und Grenzen der öffentlichen Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen […] indirekt mit über den normativen Stellenwert oder das praktische Gewicht bestimmter von einer Sachmaterie erfasster materieller Belange bestimmt und insgesamt eine zentrale, auf die behördliche Umsetzung der fachgesetzlichen Regelungsanliegen einwirkende Rahmenbedingung des Verwaltungshandelns gesetzt" wird.[491] Mit anderen Worten: Die Grundsatzentscheidungen zum Umfang der externen Transparenz der Rundfunkanstalten sind gerade *wegen* ihrer Relevanz und nicht *entgegen* ihrer Relevanz dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten. Ein Widerspruch zu dem Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten ist darin im Übrigen nicht zu sehen: Denn dieses Selbstverwaltungsrecht ist anders als etwa die kommunale Selbstverwaltung nicht verfassungsrechtlich *garantiert*, sondern seinerseits lediglich ein Ausfluss des rundfunkverfassungsrechtlichen Ausgestaltungsvorbehalts – und insofern nur ein gesetzliches. Es kann der Reichweite dieses Ausgestaltungsvorbehalts folglich nicht entgegengehalten werden.

3. Ergebnis: Parlamentsgesetzlicher Ausgestaltungsvorbehalt für Grundsatzentscheidungen zum Umfang externer Transparenz

Die Grundsatzentscheidungen zum Umfang der externen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind damit dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist es insofern die Aufgabe des Gesetzgebers, „dafür Sorge zu tragen, dass in den Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht und den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachangemessenen Gremienarbeit hergestellt" wird.[492] Insbesondere liege es in der Entscheidung des Gesetzgebers, ob für die Arbeit der Gremien der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gelten soll; geboten seien allein Regeln, die ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Lediglich die nähere Konkretisierung der Transparenzpflich-

491 *BVerwG*, Urteil v. 20. 02. 2013 – 6 A 2/12, NVwZ 2013, 1006 (Rn. 24).
492 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

ten könne untergesetzlichen Bestimmungen durch die Rundfunkanstalten überlassen bleiben.[493]

III. Verbleibende Spielräume für untergesetzliche Transparenzpflichten

Im Ergebnis verhält sich der Spielraum der Rundfunkanstalten zur Normierung untergesetzlicher Transparenzpflichten damit spiegelbildlich zu der Reichweite des parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalts für die Rundfunkordnung (sowie seiner gesetzlichen Verwirklichung). Wenn die „Grundsatzentscheidungen" zum Umfang der externen Transparenz der Sender insofern dem parlamentarischen Rundfunkgesetzgeber vorbehalten sind, beschränkt sich dieser Spielraum im Wesentlichen auf den konkretisierenden Nachvollzug parlamentarischer Entscheidungen.

Unter diesen Vorzeichen reflektieren insbesondere die rundfunkrechtlichen Vorschriften über das Verfahren und die Arbeitsweise des Rundfunkrats den begrenzten Spielraum der Rundfunkanstalten zur Normierung untergesetzlicher Transparenzpflichten: Während die Sitzungsöffentlichkeit, die Veröffentlichung von Tagesordnungen vor den Sitzungen und die Veröffentlichung von Sitzungsdokumentationen nach den Sitzungen als „Grundsatzentscheidungen" gesetzlich geregelt sind,[494] überlassen die Rundfunkgesetze – so sie eine entsprechende Regelung treffen – allein die „näheren Einzelheiten"[495] oder „das Nähere"[496] hinsichtlich der praktischen Umsetzung dieser Transparenzpflichten einer untergesetzlichen Regelung durch die (Haupt-)Satzungen der Rundfunkanstalten. Der WDR kann ferner den Ausschluss der Sitzungsöffentlichkeit „für solche Angelegenheiten […] bei denen die Erörterung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen unvermeidlich ist" durch Satzung regeln (§ 18 Abs. 3 S. 4 WDR-G).[497] Die inhaltlich zunächst unbestimmten Satzungsermächtigungen zum Erlass der

493 Zum Ganzen *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 81). – Dazu bereits ausführlich oben § 5 B. II. (S. 92 ff.).

494 Dazu ausführlich oben § 5 D. (S. 115 ff.).

495 Für den HR: §§ 8 Nr. 5, 10 Abs. 3 HR-G.

496 Für das DLR: § 22 Abs. 6 S. 7 DLR-StV; RB: § 13 Abs. 11 S. 1 RB-G; ZDF: § 22 Abs. 6 S. 7 ZDF-StV.

497 Eine weitere Besonderheit markiert § 55b S. 6 WDR-G; danach kann „das Nähere" u. a. zu der Veröffentlichung der entsprechend des KorruptionsbekämpfungsG von den Gremienmitgliedern gemachten Angaben durch Satzung geregelt werden.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(Haupt-)Satzungen[498] über die betriebliche Organisation der Rundfunkanstalten berechtigen die Sender folglich nicht dazu, selbst über die (*wesentlichen*) eigenen Transparenzpflichten zu entscheiden. Sie berechtigen sie allein dazu, derartige parlamentarische Entscheidungen zu konkretisieren.

Bleiben die zuständigen Gesetzgeber untätig, können die Rundfunkanstalten deshalb weder als „Ersatzgesetzgeber" die verfassungsrechtlich verlangten Regelungen zur Schaffung eines Mindestmaßes an Transparenz erlassen noch bspw. die Öffentlichkeit ihrer Gremiensitzungen festlegen.[499] Nur abseits jener für die Verwirklichung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wesentlichen „Grundsatzentscheidungen" dürften die Rundfunkanstalten dazu befugt sein, über den gesetzlichen Minimalstandard[500] hinausgehende untergesetzliche Transparenzpflichten zu normieren. Denkbar sind etwa Vorgaben zu der Verfügbarkeit der Beratungsgrundlagen öffentlicher Sitzungen[501] (zumal deren Inhalt ohnedies mündlich vorgetragen werden könnte)[502] oder Bestimmungen zu der Veröffentlichung von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern.[503]

498 Zu diesen rundfunkrechtlichen Satzungsermächtigungen soeben § 5 E. I. m. Fn. 468.

499 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80): „Insbesondere liegt es in seiner Entscheidung [i. e. in der Entscheidung des Gesetzgebers], ob für die Arbeit der Gremien der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gelten soll."

500 Dazu soeben § 5 D. IV. (S. 137 f.).

501 A. A. ist der Justiziar des ZDF, *Peter Weber*, in einer Stellungnahme zu einem Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung des Fernsehrats, 12. 02. 2020, abrufbar im Internet unter https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2020/04/Justiziar-GO-Antra%CC%88ge.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023): Es „ist davon auszugehen, dass eine Regelung in der Geschäftsordnung des Fernsehrats, die pauschal Vorlagen und Beratungsunterlagen als öffentlich einstuft, nicht im Einklang mit dem ZDF-Staatsvertrag stehen würde. Eine solche Regelung wäre als wesentliche Frage durch den Gesetzgeber selbst zu regeln."

502 Vgl. dazu *Staun*, Der österreichische Wirtschaftswissenschaftler Leonhard Dobusch versucht, Transparenz zu schaffen im ZDF-Fernsehrat. Manche mögen das nicht. Ein Interview, FAS Nr. 1 v. 06. 01. 2019, S. 43.

503 Vgl. für den Rundfunkrat oben § 5 D. I. 3. m. Fn. 389 und für den Verwaltungsrat oben § 5 D. II. 3. m. Fn. 416. – Zu der Frage, ob die Rundfunkanstalten nach kommunalem Vorbild sog. Informationsfreiheitssatzungen erlassen können, siehe unten § 11 B. I. 3. (S. 400 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

F. Informelle Strukturen („Freundeskreise“)

Die normative Steuerung des Abbaus von Informationsasymmetrien speziell in Bezug auf die Rundfunkräte findet ihre Grenze in den sog. „Freundeskreisen“. Bei den Freundeskreisen handelt es sich um fraktionsähnliche, informelle Zusammenschlüsse der (meisten) Rundfunkratsmitglieder nach parteipolitischer Präferenz,[504] die die Sitzungen des jeweiligen Rundfunkrats vorbereiten. Ihre Arbeit findet außerhalb der Rundfunkrats-Geschäftsordnungen statt. Das BVerfG wertet die „informellen Gremien“ deshalb als Einbruchstelle für (unsachgemäßen) politischen Einfluss auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten,[505] muss aber zur Kenntnis nehmen, dass deren „Arbeit als solche unmittelbar kaum geregelt werden kann“.[506] Allzu positivistisch mutet dagegen die Annahme des Gerichts an, die informellen Vorabsprachen in den Freundeskreisen könnten ohnehin „die allen Mitgliedern gleichermaßen zustehenden Mitwirkungs- und Informationsrechte weder mindern noch beschneiden“.[507]

I. Ursachen für die Bildung der Freundeskreise

Die Bildung der Freundeskreise kann zum einen auf die (historische) Zusammensetzung der Rundfunkräte und zum anderen auf das Repräsentationsmodell der „binnenpluralistischen“ Organisation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zurückgeführt werden: Wesentliche Konsequenz der lange praktizierten parteipolitischen Landnahme in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten[508] war die Entsendung u. a. von Parlamentsabgeordneten bzw. Personen mit parlamentarischer Erfahrung in die Rundfunk-

504 In der Regel gibt es einen „roten“ und einen „schwarzen“ Freundeskreis; in einigen Rundfunkanstalten existiert daneben ein „grauer“ oder „bunter“ Freundeskreis, in dem sich Rundfunkratsmitglieder unabhängig von parteipolitischer Couleur versammeln; siehe *Wolf*, Im öffentlichen Auftrag, S. 31.

505 Siehe insbesondere die abweichende Meinung des Richters Paulus zu *BVerfG*, Urt. v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1, 4/11, abgedruckt in BVerfGE 136, 60 (Rn. 6 f.).

506 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 49). – Ebenso *v. Coelln*, in: Das Urteil des BVerfG zum ZDF-Staatsvertrag, S. 23 (34): Freundeskreise „weder geregelt noch regelbar“.

507 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 82).

508 Statt Vieler *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 6: „Die parteipolitische Polarisierung hat zumindest für den Rundfunk den Nachteil, daß die Parteien bei der Besetzung der Rundfunkgremien – im Kampf um Einfluß – sich

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

räte. Es ist vor diesem Hintergrund naheliegend, dass die Rundfunkratsmitglieder parlamentarischer Herkunft die Erfahrungen aus der Abgeordnetentätigkeit auf ihre Gremientätigkeit übertrugen, zumal sich die Freundeskreise als Basis für die Entfaltung persönlichen (politischen) Einflusses anbieten.[509] Mit Blick auf die Bedingungen der Interessenrepräsentation liegt die mit den Freundeskreisen realisierte Suche nach strukturierter Willensbildung im Übrigen „in der Natur der Sache":[510] In der Politisierung durch die Freundeskreise bricht sich unter den Vorzeichen eines ständisch-korporativen und damit „unrepräsentativen Repräsentationsmodells" der faktisch politische Repräsentationsanspruch der Gremien Bahn.[511] Die Bildung der Freundeskreise markiert damit die Diskrepanz zwischen dem der Allgemeinheit verpflichteten, vorgeblich unpolitischen Repräsentationsmodell der „binnenpluralistischen" Rundfunkorganisation (Gremien als Sachwalter der Allgemeinheit, nicht Repräsentanten der entsendenden Gruppen)[512] und der notwendig politischen Natur von Interessenrepräsentation.[513]

II. Funktion und Bedeutung der Freundeskreise

Die Funktion der Freundeskreise kann einerseits mit der Strukturierung der Willensbildung und andererseits mit dem Ausgleich widerstreitender Interessen und damit der Entschärfung von Konflikten in den Rundfunkräten beschrieben werden. Die Freundeskreise entfalten insofern maßgeblichen Einfluss auf die Willensbildung der Rundfunkräte: Am Beispiel des ZDF berichtet ein Fernsehratsmitglied, dass in den Freundeskreisen „sämtliche wichtigen Entscheidungen des Fernsehrats" besprochen und weitge-

---

ständig gegenseitig in Zugzwang setzen." Ferner *Wolf*, Im öffentlichen Auftrag, S. 34 ff.

509 *Kepplinger/Hartmann*, Stachel oder Feigenblatt?, S. 8. – Konzentriert auf den Aspekt politischer Einflussnahme auf die Sender und ihr Programm *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 182.

510 *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (536).

511 *Möllers*, AfP 2013, 457 (462).

512 Dazu oben § 5 B. I. 2. (S. 85 ff.).

513 Die Begründung von *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 181, „dass die politischen Parteien und deren Programmatik am Besten dazu geeignet sind, einen gemeinsamen […] politischen Nenner möglichst vieler Gruppen zu schaffen", erklärt dagegen die Bildung der Freundeskreise entlang der politischen Farbenlehre, aber nicht die Bildung der Freundeskreise selbst.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

hend (vor)entschieden werden.[514] Bei wichtigen Personalentscheidungen einigten sich die Freundeskreise intern auf einen Kandidaten;[515] im Plenum des Fernsehrats werde der von den Freundeskreisen zuvor abgestimmte Kandidat anschließend mit großer Mehrheit gewählt.[516] Nach dem gleichen Schema erfolgt die Besetzung der Ausschüsse der Rundfunkräte: Scheidet ein Ausschussmitglied aus dem Gremium aus, bereiten die Freundeskreise die Wiederbesetzung vor.[517] Neben diesem erheblichen Einfluss auf personelle Entscheidungen prägen die Freundeskreise die inhaltliche Ausrichtung der Rundfunkratssitzungen: Die politischen Zusammenschlüsse handeln die Themenschwerpunkte der Gremienarbeit aus und bewältigen inhaltliche Konflikte bereits im Vorfeld der eigentlichen Rundfunkratssitzungen.[518] Im Ergebnis „spielt die Musik im Sinne von inhaltlichen Diskussionen und Aushandlungsprozessen" nicht in den öffentlichen Plenumssitzungen der Rundfunkräte, sondern – neben den Ausschüssen – in den Freundeskreisen.[519]

Die Empirie bestätigt diesen großen Einfluss der Freundeskreise im Wesentlichen und zeigt, dass die Zusammenschlüsse durchaus positiv wahrgenommen werden: So stimmte im Rahmen einer empirischen Studie mehr als ein Drittel der Rundfunkratsmitglieder (38 %) der Aussage zu, die Freundeskreise seien „die Voraussetzung dafür, daß einzelne Mitglieder tatsächlich Einfluß nehmen können"; lediglich eine Minderheit (32 %) ging

514 *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (5): Freundeskreise wählen Verwaltungsräte, 03. 03. 2017, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2017/neues-aus-dem-fernsehrat-5-freundeskreise-waehlen-verwaltungsraete/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

515 *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (5): Freundeskreise wählen Verwaltungsräte, 03. 03. 2017, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2017/neues-aus-dem-fernsehrat-5-freundeskreise-waehlen-verwaltungsraete/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

516 *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (27): Freundeskreise wählen ARTE-Beiräte, 29. 06. 2018, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2018/neues-aus-dem-fernsehrat-27-freundeskreise-waehlen-arte-beiraete/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

517 *Nehls*, Mitbestimmte Medienpolitik, S. 182, 197 f.

518 *Nehls*, Mitbestimmte Medienpolitik, S. 182, 197 f.

519 *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (5): Freundeskreise wählen Verwaltungsräte, 03. 03. 2017, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2017/neues-aus-dem-fernsehrat-5-freundeskreise-waehlen-verwaltungsraete/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

demgegenüber davon aus, die Freundeskreise würden „weit überschätzt".[520] In diesem Sinne beurteilte nur jedes zehnte befragte Rundfunkratsmitglied die Freundeskreise negativ, während ein knappes Viertel der Befragten (22 %) davon ausging, die Freundeskreise seien „die Voraussetzung dafür, daß sich der Rundfunkrat/Fernsehrat im Konfliktfall gegen die Rundfunkanstalt behaupten kann".[521]

Dementsprechend haben sich die Freundeskreise aus Sicht der Beteiligten „eher bewährt als diskreditiert".[522] Ein Mitglied des Fernsehrats stellt fest:

> „Paradoxerweise finden die offensten Diskussionen und demokratischsten Verfahren im Kontext des Fernsehrats abseits der gesetzlich vorgesehenen Gremien in durchaus stark formalisierten ‚Freundeskreis'-Fraktionssitzungen statt. Bis zu einem gewissen Grad ist die formalisierte Informalität der Freundeskreise ein Schutz davor, dass Entscheidungen ausschließlich in völlig undurchsichtigen informellen Gruppen fallen – ein Schutz vor der ‚Tyrannei der Strukturlosigkeit'."[523]

III. Freundeskreise als blinder Fleck

Trotz dieser insgesamt bündelnden und disziplinierenden Wirkung[524] bleibt die „formalisierte Informalität" der Freundeskreise ein – unvermeidlicher – Fremdkörper in der binnenpluralistischen Rundfunkorganisation,[525] der mitunter zu parteipolitischer Instrumentalisierung der Rund-

520 *Kepplinger/Hartmann*, Stachel oder Feigenblatt?, S. 57. – Bei einer späteren Untersuchung gaben die befragten Rundfunkräte im Mittel an, dass der Einfluss der Freundeskreise auf die Gremien eher hoch sei, siehe *Brosius/Rössler/Schulte zur Hausen*, Publizistik 45 (2000), 417 (429 m. Fn. 11).

521 *Kepplinger/Hartmann*, Stachel oder Feigenblatt?, S. 57.

522 *Meng*, Mit beschränkter Wirkung, epd medien 28/2020, 8 (10).

523 *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (5): Freundeskreise wählen Verwaltungsräte, 03. 03. 2017, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2017/neues-aus-dem-fernsehrat-5-freundeskreise-waehlen-verwaltungsraete/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023); siehe außerdem *Staun*, Der österreichische Wirtschaftswissenschaftler Leonhard Dobusch versucht, Transparenz zu schaffen im ZDF-Fernsehrat. Manche mögen das nicht. Ein Interview, FAS Nr. 1 v. 06. 01. 2019, S. 43.

524 *Meng*, Mit beschränkter Wirkung, epd medien 28/2020, 8 (10).

525 Lakonisch *Weirich*, in: Wieviel Macht den Räten?, S. 60 (64): „Die Versammlung von Freunden ist möglicherweise eine ebenso gesellige wie unterhaltsame Angele-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

funkräte neigt.[526] Mit Blick auf ihren maßgeblichen Einfluss auf die Tätigkeit der Gremien bedeuten die Freundeskreise und ihre Unzugänglichkeit für den normativ gesteuerten Abbau von Informationsasymmetrien ein wesentliches Defizit der externen Gremientransparenz. Wenn die richtungsweisenden Diskurse und zentralen Personalentscheidungen in diesen informellen Zusammenschlüssen stattfinden, mag dies zwar zu mehr Offenheit innerhalb der Gremien beitragen, aber aus Perspektive der Öffentlichkeit bleibt deshalb ein bedeutender Teil der Gremienarbeit ein blinder Fleck.[527] Dieser blinde Fleck ist in letzter Konsequenz jedoch kaum zu beseitigen und nicht zuletzt in der Natur der Willensbildung mehrköpfig besetzter Entscheidungskörper angelegt:[528] Denn die kollektive Entscheidungsfindung ist auf ihre (partielle) Nichtöffentlichkeit als Bedingung der Offenheit im Entscheidungsprozess angewiesen;[529] eine Formalisierung[530] und entsprechende Normierung der Freundeskreise hätte demgegenüber aller Voraussicht nach die Verlagerung der Willensbildung in neue informelle Strukturen zur Folge.[531]

---

genheit, die Väter der Gesetze hatten diese besondere Schöpfung der Natur aber nicht im Auge."

526 *Grimm*, „Sachwalter der Allgemeinheit", epd medien 33/2014, 3 (6): Freundeskreise sind „Ausdruck einer freiwilligen Anerkennung der Parteiendominanz durch die übrigen Mitglieder"; *Hamm*, Bericht zur Lage des Fernsehens, S. 156: „Gefahr der Gängelung"; ferner *Mahrenholz*, in: Freundesgabe Kübler, S. 251 (257).

527 *Horz*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 279 (284) spricht insofern von „intransparent agierenden ‚Schattengremien'". Zurückhaltender *Rotermund*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 293 (296 f.).

528 *Cornils*, ZevKR 54 (2009), 417 (443).

529 *Jestaedt*, AöR 126 (2001), 204 (230 ff.): Strukturelles „Paradoxon kollektiver Entscheidungsfindung".

530 Diesen Vorschlag macht *Dobusch* Neues aus dem Fernsehrat (22): Fraktionen statt Freundeskreise, 22. 03. 2018, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2018/neues-aus-dem-fernsehrat-22-fraktionen-statt-freundeskreise/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

531 Vgl. *Jestaedt*, AöR 126 (2001), 204 (233): „Das Recht kann diese ‚Logik' kollektiver Entscheidungsfindung ignorieren. Es tut es aber um einen hohen Preis: um den Preis, daß es selbst seine Steuerungswirkung im Blick auf die von ihm erfaßten Lebenssachverhalte einbüßt. Die ‚Logik' bahnt sich ihren Weg. Notfalls führt sie dazu, daß die eigentliche Entscheidung aus dem unter den Augen der Öffentlichkeit beratenden und entscheidenden Gremium auswandert in andere, praeterlegale – und selbstredend nicht-öffentliche, nicht selten sogar geheim tagende – Gremien wie Elefantenrunden, Küchenkabinette und ähnliches."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

G. Bewertung: Mindestmaß externer Transparenz anstelle gesellschaftlicher Teilhabe

Die Untersuchung der objektiv-rechtlichen Transparenz der Rundfunkgremien zeigt, dass sich die Transparenz der Rundfunkanstalten keineswegs in dem Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft erschöpft. Denn neben dieser externen Transparenz, etwa in Form der Öffentlichkeit der Gremiensitzungen, ist die interne Transparenz in den Blick zu nehmen: Der Abbau von Informationsasymmetrien innerhalb der Sender ist eine wesentliche (Vor-)Bedingung nicht nur für die effektive und unabhängige Gremienaufsicht, sondern auch für die externe Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Während der Rundfunkfreiheit vor diesem Hintergrund konkrete Vorgaben zur internen Transparenz der Rundfunkanstalten entnommen werden können, trifft dies auf die Vorgaben des BVerfG zum Mindestmaß der externen Gremientransparenz weniger zu: Klare Direktiven sind mit dem zwar zurecht als Gesetzgebungsauftrag formulierten Postulat jenseits eines verfassungsrechtlich zulässigen Minimums nicht verbunden; ob die von dem Gericht verfolgten Zwecke (Sicherstellung der Staatsferne, Ermöglichung öffentlicher Anteilnahme, Aktivierung gesellschaftlicher Kontrolle) unter diesen Umständen erreicht werden können, ist aber nicht frei von Zweifeln. Insbesondere das Ziel, die öffentliche Anteilnahme an der internen Rundfunkaufsicht zu ermöglichen, dürfte durch ein Mindestmaß, das selbst die Frage nach der Sitzungsöffentlichkeit der Gremien offen lässt, schwer zu verwirklichen sein.

Der föderale Binnenrechtsvergleich der Rundfunkgesetze unter Einschluss der Satzungen und Geschäftsordnungen der Gremien offenbart schließlich: Das verfassungsrechtliche Mindestmaß externer Gremientransparenz realisiert sich rundfunkrechtlich oft als ein „Mindest-Mindestmaß", das einen Minimalstandard selten überschreitet und insofern das demokratische Ideal gesellschaftlicher Teilhabe an den Rundfunkanstalten und ihrer Aufsicht nur bedingt fördern dürfte. Versteht man den (Rechts-)Begriff „Transparenz" als normativ gesteuerten Prozess, kann diese Kritik im Übrigen nicht nur eine rechtspolitische sein: Die Transparenz der Gremien ist

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht zuletzt auf den Willen und die Initiative ihrer Mitglieder, aber auch die Bereitschaft des Intendanten angewiesen.[532]

532 So bereits *Merkert*, in: Schlagwort „Transparenz", S. 54 (56): „Der Hinweis auf die Bedeutung von Mentalität bzw. Selbstverständnis der im Fernsehen Tätigen ist nämlich bereits hier unumgänglich, denn die Fruchtbarkeit der Transparenzbemühungen hängt entscheidend ab von der Mentalität und damit von den Motiven, die hinter ihnen stehen." – Pointiert *Ludwig*, in: Sind ARD und ZDF noch zu retten?, S. 260 (272): „Transparenz hat etwas mit Kommunikations*willigkeit* und Kommunikations*fähigkeit* zu tun." – Kritisch *Rotermund*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 293 (301), der feststellt: „Wonach Gremienmitglieder, die im Organisationsgefüge der Rundfunkunternehmen als Vertreter der Allgemeinheit agieren sollen, […] fragen und ob sie aus ihren Erkenntnissen öffentliche Angelegenheiten machen wollen, bleibt ihrer Kompetenz und ihren (mehrheitlichen) Ratschlüssen überlassen. Es bleibt daher genügend Raum für die Vermutung oder den Verdacht, dass die Aufsichtsgremien den Komfort des friedlichen Gewährenlassens einer Austragung von Konflikten mit den Unternehmensleitungen vorzögen." – Ferner *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (58): DGB-Studie zur (fehlenden) Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkaufsicht, 26. 03. 2020, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2020/dgb-studie-zur-fehlenden-transparenz-oeffentlich-rechtlicher-rundfunkaufsicht/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023): „Wesentlich für die Erfolgsaussichten ist, dass die Mitglieder der Aufsichtsgremien selbst hier klar Position beziehen und mehr Transparenz leben – zum Beispiel durch transparentere Gestaltung der Geschäftsordnung."– Pessimistisch *Meng*, epd medien 28/2020, 8 (11): Sender und Gremien agieren bei der Transparenz „mit gequälter Miene – und dazugehöriger Motivationsbremse".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

§ 6 Transparenz der Programmgestaltung

Informationen darüber, wie das Programm öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zustande kommt, wie Inhalte erzeugt und in ihrer Qualität gesichert werden, können zur Glaubwürdigkeit der journalistischen Leistung der Sender beitragen.[533] Es geht insofern nicht um Transparenz *im* Programm, d. h. den Abbau von Informationsasymmetrien durch das Programm (bspw. Nachrichtensendungen), sondern um die Transparenz *des* Programms, d. h. den Abbau von Informationsasymmetrien über das Programm bzw. seine Entstehung. Dabei ist zu berücksichtigen: Die Vertraulichkeit der redaktionellen Arbeit ist Funktionsbedingung jeder freien medialen Berichterstattung. Vor diesem Hintergrund und auf Grundlage des verfassungsrechtlichen Schutzes der redaktionellen Arbeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (A.) untersucht der folgende Abschnitt die Transparenz der internen Programmkontrolle (B.) sowie des Verfahrens zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags (C.). Die programmbezogenen Veröffentlichungs- und Berichtspflichten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bilden einen weiteren Aspekt der Transparenz der Programmgestaltung (D.).

A. Verfassungsrechtliche Determinanten

Die verfassungsrechtlichen Determinanten der Transparenz der Programmgestaltung ergeben sich im Wesentlichen aus der Rundfunkfreiheit, die mit Blick auf die Funktionsbedingungen freier medialer Berichterstattung nicht etwa die Transparenz der Programmgestaltung, sondern deren Vertraulichkeit vorgibt. Da der Schutz- und Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG funktional zu bestimmen ist, ist eine abschließende Festlegung dieser verfassungsrechtlichen Determinanten aber kaum möglich. So offenen verfassungsrechtlichen Postulaten wie der Programmautonomie der Sender können keine konkreten Grenzen für die Transparenz der Programmgestaltung entnommen werden. Etwas anderes gilt für den

533 *Mitschka*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 355 (357, 359); *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (243).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

„Kernbereich" der autonomen Programmgestaltung, namentlich den Informantenschutz und das Redaktionsgeheimnis: Der Schutz der Vertraulichkeit von Informationsquellen (I. 1.) sowie der redaktionellen Arbeit (I. 2.) ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Verwirklichung der medialen Vermittlungsfunktion des Rundfunks.[534] Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis gelten indes weder absolut (I. 3.) noch zeitlich unbegrenzt (II.) und lassen damit Raum für rechtliche (sowie rechtspolitische) Perspektiven auf die Transparenz redaktioneller Prozesse (III.).

I. Verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung

Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis überschneiden sich zwar teilweise, sind aber keineswegs deckungsgleich, sondern jeweils eigenständige Ausprägungen der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr journalistischer Arbeit:[535] Die Vertraulichkeit der Informationsquellen setzt bei der Beschaffung der Information an und betrifft allein von Dritten zugetragene Informationen. Demgegenüber schützt das Redaktionsgeheimnis die Vertraulichkeit allgemein der redaktionellen Arbeit und damit auch selbst erarbeitetes Material (Eigenrecherchen); verglichen mit dem Informantenschutz ist der sachliche Schutzbereich des Redaktionsgeheimnisses damit wesentlich umfangreicher.[536] Die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr ergibt sich nicht allein aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, sondern ergänzend aus Art. 10 Abs. 1 GG: Mit Blick auf den funktionalen Zusammenhang zwischen dem Fernmeldegeheimnis und der Rundfunkfreiheit sowie „[z]um Schutz der Vertraulichkeit der Informationsbeschaffung und der Redaktionsarbeit können sich die im Bereich des Rundfunks tätigen juristischen

534 Grundlegend für den Rundfunk *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (74 f.); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (329 ff.); *BVerfG*, Urteil v. 27. 02. 2007 – 1 BvR 538, 2045/06, BVerfGE 117, 244 (258 f.).

535 *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (331); *Eichhoff*, Investigativer Journalismus aus verfassungsrechtlicher Sicht, S. 249; demgegenüber ohne diese Differenzierung etwa *Cramer*, Das Zeugnisverweigerungsrecht von Presse und Rundfunk, S. 36.

536 *Bruns*, Informationsansprüche gegen Medien, S. 83 differenziert zusätzlich zwischen Redaktionsgeheimnis und Recherchefreiheit. Begreift man das Redaktionsgeheimnis mit dem BVerfG als verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr allgemein der redaktionellen Arbeit, erübrigt sich diese weitere Unterscheidung.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Personen des öffentlichen Rechts auch auf das Fernmeldegeheimnis berufen".[537]

1. Informantenschutz

Ausgangspunkt des verfassungsrechtlichen Informantenschutzes ist, wie bereits angedeutet, die objektiv-rechtliche Seite des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. In diesem Sinne leitet das BVerfG aus der institutionellen Eigenständigkeit (ursprünglich) der Presse[538] und (später) des Rundfunks[539] – bei konsequenter Fortführung der Rechtsprechung aber aus der institutionellen Eigenständigkeit allgemein der Medien gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG – den Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen den Medien und ihren Informanten ab.[540] Dieser Schutz ist unentbehrlich, „da die Presse [i. e. die mediale Berichterstattung] auf private Mitteilungen nicht verzichten kann, diese Informationsquelle aber nur dann ergiebig fließt, wenn sich der Informant grundsätzlich darauf verlassen kann, daß das ‚Redaktionsgeheimnis' gewahrt bleibt."[541] Das BVerfG akzentuiert damit die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr des Verhältnisses zwischen Informanten und Medien – im Spiegel-(Teil-)Urteil noch ohne Differenzierung zwischen Redaktionsgeheimnis und Informantenschutz – als eine Funktionsvoraussetzung der freien medialen Berichterstattung.[542] Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Bedeutung des Informantenschutzes für die Freiheit der Medien hat jede Gefährdung des Vertrauensverhältnisses zwischen den Medien und ihren Informanten eine über den Einzelfall hinausreichende

537 *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (310).

538 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (176); *BVerfG*, Beschluss v. 28. 11. 1973 – 2 BvL 42/71, BVerfGE 36, 193 (204); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 02. 1979 – 2 BvR 154/78, BVerfGE 50, 234 (240).

539 *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (74 f.); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (329 f.); *BVerfG*, Urteil v. 27. 02. 2007 – 1 BvR 538, 2045/06, BVerfGE 117, 244 (259).

540 Zuletzt *BVerfG*, Urteil v. 19. 05. 2020 – 1 BvR 2835/17, BVerfGE 154, 152 (Rn. 111). – *Kugelmann*, NJW 2003, 1777 (1779) spricht insofern von einer „teilfunktionalisierten Freiheit mit parallelen Schutzgehalten".

541 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (176); ebenso *BVerfG*, Beschluss v. 28. 11. 1973 – 2 BvL 42/71, BVerfGE 36, 193 (204); *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (74 f.); *BVerfG*, Urteil v. 27. 02. 2007 – 1 BvR 538, 2045/06, BVerfGE 117, 244 (259).

542 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (187).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bedeutung.[543] Der Informantenschutz ist deshalb nicht primär um der (Anonymität der) Informanten willen gewährleistet,[544] ebenso wenig dienen die (strafprozessualen) Vorschriften über den Informantenschutz in erster Linie dem Schutz des Informanten oder dem des Redakteurs.[545] Es geht vielmehr um die Funktionsfähigkeit der freien Medien und in letzter Konsequenz um eine Voraussetzung der „Funktionsweise einer freiheitlichen Demokratie".[546]

Die konkrete Reichweite der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr des Verhältnisses zwischen den Medien und ihren Informanten ist funktional zu bestimmen. Ausgehend von dem Ziel, den freien Informationsfluss zwischen den Medien und (potenziellen) Informanten zu gewährleisten, ist der Informantenschutz insbesondere bei solchen (staatlichen) Maßnahmen angesprochen, die eine abschreckende Wirkung auf die Bereitschaft entfalten (können), Informationen an die Medien weiterzugeben. Der freie Informationsfluss zwischen den Medien und Informanten wird bereits dann gefährdet, „wenn der Informant durch die Mitteilung an den Journalisten Schwierigkeiten zu befürchten hat". Solche Nachteile können sich nicht nur aus der Preisgabe der Identität des Informanten ergeben, sondern auch dadurch entstehen, „dass Strafverfolgungsorgane durch Zugriff auf die Medien wichtige Informationen wie seinen Aufenthaltsort oder ähnliche Tatsachen ermitteln können, an deren Geheimhaltung ihm gelegen ist".[547] Neben der Identität (bzw. Anonymität) des Informanten sind deshalb die zugetragenen Informationen selbst, sämtliche Kommunikationsvorgänge zwischen dem Informanten und dem betreffenden Medium sowie sonstige Informationen geschützt, deren (staatliche) Kenntnisnahme den Informationsfluss zwischen Medien und Informanten hemmen (können). Nichts anderes gilt für bislang noch unbekannte, von den Medien geheim gehaltene Informationsquellen, d. h. für den Fall von Zufallsentde-

543 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (187).

544 Anschaulich *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (200 f.).

545 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (221); ähnlich *BVerfG*, Beschluss v. 28. 11. 1973 – 2 BvL 42/71, BVerfGE 36, 193 (204).

546 *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (332).

547 Zum Ganzen *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (330 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

ckungen.[548] Differenzierungen sind indes nicht ausgeschlossen: Handelt es sich bei dem Informanten gleichzeitig um einen Beschuldigten in einem Strafverfahren, kommt dem Informantenschutz ein geringeres Gewicht zu als dies bei der Kommunikation mit solchen Personen der Fall ist, „die als Informanten den Medien für die Öffentlichkeit wichtige Informationen zukommen lassen, etwa zur Aufdeckung und Aufklärung von Missständen".[549] Im Ergebnis statuiert der Informantenschutz gleichwohl kein verfassungsrechtliches Gebot mit festbestimmtem Inhalt.[550] Vielmehr liegt die nähere (vor allem strafprozessuale) Ausgestaltung des Informantenschutzes in der Prärogative des (Bundes-)Gesetzgebers.[551]

Eine Ergänzung erfährt der Informantenschutz gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG durch Art. 10 Abs. 1 GG: Das Fernmeldegeheimnis dehnt den Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen den Medien und seinen Informanten bei mittels Fernmeldeüberwachung erlangten Informationen zeitlich aus auf den Zeitraum zwischen Informationserhebung und staatlicher Kenntnisnahme.[552] Im Übrigen schützt auch Art. 10 EMRK[553] die Vertraulichkeit zwischen Medien und Informanten.

2. Redaktionsgeheimnis

Der verfassungsrechtliche Schutz des Redaktionsgeheimnisses steht in der Kontinuität der Rechtsprechung des BVerfG zum Informantenschutz: Unter Fortführung seiner funktionalen Logik, die ausgehend von der institutionellen Eigenständigkeit (zunächst) der Presse[554] sowie (später) des Rundfunks[555] auf den Schutz der Vertraulichkeit der Redaktionsarbeit als

548 *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (331).
549 *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (336).
550 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (216).
551 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (216); *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (77); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (333).
552 *BVerfG*, Urteil v. 14. 07. 1999 – 1 BvR 2226/94, 2420/95 und 2437/95, BVerfGE 100, 313 (365).
553 Statt Vieler *Cornils*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 10 EMRK Rn. 26.
554 *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (133 f.).
555 *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (74 f.); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (329 f.); *BVerfG*, Urteil v. 27. 02. 2007 – 1 BvR 538, 2045/06, BVerfGE 117, 244 (258 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

notwendige Funktionsbedingung allgemein der freien Medien schließt, ordnet das BVerfG das Redaktionsgeheimnis dem Schutzbereich der Medienfreiheiten und damit auch der Rundfunkfreiheit zu.[556] Der verfassungsrechtliche Schutz des Redaktionsgeheimnisses ist insofern zum einen Konsequenz aus der Gewährleistung des Vertrauensverhältnisses zwischen den Medien und ihren Informanten, denn die Aufdeckung redaktioneller Interna kann – unabhängig von der Betroffenheit eines Informanten im Einzelfall – dazu führen, dass Informationsquellen versiegen.[557] Zum anderen ist die Vertraulichkeit der Redaktionsarbeit Voraussetzung unbefangener Diskussionen und damit freier redaktioneller Arbeit, oder mit anderen Worten: Eine Redaktion, „in der es keine freie Rede gibt, wird […] schwerlich das leisten, was sie leisten soll".[558]

Dementsprechend kommt der „Wahrung der redaktionellen Vertraulichkeit […] zum Schutz der Redaktionsmitglieder, der Informanten, des Presseunternehmens [i. e. der Medienorganisation] und seiner Tätigkeit *elementare* Bedeutung zu".[559] Diese Bedeutung erschließt sich abseits objektivrechtlicher Logik aus der abwehrrechtlichen Funktion des Grundrechts: Es wäre mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG grundsätzlich unvereinbar, wenn sich staatliche Stellen Einblick in redaktionelle Vorgänge verschaffen dürften, die etwa zur Entstehung einer Rundfunksendung führen.[560] Zugleich vermittelt das Redaktionsgeheimnis auch Schutz vor den nicht minder gefährlichen Ingerenzen, die von den gesellschaftlichen Kräften ausgehen können: Die institutionelle Eigenständigkeit der Medien wirkt sich als objektives Prinzip im Sinne der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte im Verhältnis zu und zwischen Privaten aus.[561]

Der Schutz des Redaktionsgeheimnisses bezieht sich vor diesem Hintergrund auf die *gesamte* redaktionelle Arbeit und ist nicht etwa örtlich auf

556 Grundlegend *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (133).
557 *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (134).
558 *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (134 f.).
559 *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (132).
560 Grundlegend *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (135); speziell für den Rundfunk *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (75); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (330). – Dazu *Kugelmann*, NJW 2003, 1777 (1778): „Das Hervorheben der objektiven Grundrechtsfunktionen reduziert die subjektive Seite der Pressefreiheit auf die Abwehr direkten staatlichen Zwangs."
561 *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (135).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Redaktionsräume begrenzt.[562] Umfasst sind neben den Beratungen in der Redaktion vor allem Unterlagen, die das Ergebnis eigener Beobachtungen und Ermittlungen dokumentieren (Eigenrecherchen),[563] sowie – in Überschneidung zum Informantenschutz – die im Bereich journalistischer Recherche hergestellten Kontakte sowie zugetragene Informationen.[564] Die Gewährleistung erstreckt sich ferner auf den Inhalt eines korrigierten Manuskripts[565] sowie Telefongespräche zwischen einzelnen Mitgliedern der Redaktion[566] oder das (für den Rundfunk wohl kaum relevante) Chiffregeheimnis.[567] Parallel zum Umfang der Vertraulichkeit des Verhältnisses zwischen den Medien und ihren Informanten gilt dabei: Es gibt kein Verfassungsgebot mit festbestimmtem Inhalt; die Ausgestaltung des Redaktionsgeheimnisses ist das Prärogativ des zuständigen Gesetzgebers.[568] Ergänzt wird der Schutz des Redaktionsgeheimnisses gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG durch das Fernmeldegeheimnis gem. Art. 10 Abs. 1 GG;[569] im Übrigen schützt auch Art. 10 EMRK[570] die Vertraulichkeit der Redaktionsarbeit.

3. Schranken der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr

Die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr ist keineswegs schrankenlos gewährleistet: Die Medienfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG unterliegen einerseits dem Vorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG („allgemeine Gesetze") und sind andererseits mit kollidierendem Verfassungsrecht zu koordinieren (praktische Konkordanz);[571] letzteres ergibt sich bereits aus der Einsicht, dass es die verfassungsrechtliche Vermittlungsfunktion und damit die in-

562 So aber *Eichhoff*, Investigativer Journalismus aus verfassungsrechtlicher Sicht, S. 250.
563 *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (75); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (330).
564 *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (331).
565 *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (144 f.).
566 *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (148).
567 *BVerfG*, Beschluss v. 10. 05. 1983 – 1 BvR 385/82, BVerfGE 64, 108 (114).
568 Vgl. *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (216).
569 Siehe bereits soeben § 6 A. I. 1. m. Fn. 552.
570 Statt Vieler *Cornils*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 10 EMRK Rn. 26.
571 *BVerfG*, Beschluss v. 25. 01. 1984 – 1 BvR 272/81, BVerfGE 66, 116 (136); lediglich mit Verweis auf den qualifizierten Gesetzesvorbehalt gem. Art. 5 Abs. 2 GG *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (75).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stitutionelle Eigenständigkeit der Medien nur in den Grenzen der Verfassungsordnung geben kann.[572] Wenn das BVerfG deshalb feststellt, dass die Vertraulichkeit der redaktionellen Programmgestaltung nicht absolut gewährleistet ist und unter diesen Vorzeichen die Anforderungen an die Beschränkung von Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis definiert, stellt das Gericht zugleich den Maßstab für die Zulässigkeit objektiv-rechtlicher Transparenzpflichten im Bereich der redaktionellen Programmgestaltung klar.

Da die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr auf den Schutz der Medien vor heteronomen (oder: externen) Einflüssen aus der staatlichen sowie der gesellschaftlichen Sphäre angelegt ist, adressiert dieser Maßstab primär die Zulässigkeit *externer* Transparenzpflichten. Gleichwohl kann der allgemeine Gedanke, dass weder der freie Informationsfluss zwischen Medien und Informanten noch die freie redaktionelle Arbeit ohne den Schutz ihrer Vertraulichkeit auskommen, im Grundsatz auch für die internen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten Geltung beanspruchen: Zwar führt die interne Transparenz der Rundfunkanstalten nicht notwendig zu einer faktischen Erosion der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr, sondern ist im Sinne des effektiven und unabhängigen Einflusses der Rundfunkgremien auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags sogar verfassungsrechtlich gefordert.[573] Je mehr „Geheimnisträger" existieren, desto wahrscheinlicher wird (nach der allgemeinen Lebenserfahrung) aber, dass ein Geheimnis kein Geheimnis bleibt, sondern nach außen, d. h. an die Öffentlichkeit gelangt. Wenngleich sich die folgenden Ausführungen insbesondere auf die Zulässigkeit externer Transparenzpflichten beziehen, bleiben der Informantenschutz und das Redaktionsgeheimnis deshalb auch im Rahmen der internen Transparenz der Sender zu beachten: Sie können die Informationsrechte der Rundfunkgremien begrenzen.

a) Anforderungen an die Beschränkung von Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis

Konkret bedeutet die Beschränkbarkeit von Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis, dass es kein Recht auf Geheimhaltung eines Informanten

572 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (221).

573 Dazu oben § 5 B. I. 4. (S. 88 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geben kann, wenn Gegenstand einer strafprozessualen Untersuchungsmaßnahme ein Verbrechen ist, an dem sowohl der Informant als auch der betreffende Redakteur als Täter oder Teilnehmer in Frage kommen.[574] Die Anerkennung von Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis darf nicht zu einer „reinen Privilegierung" der Medien führen.[575] Im Gegenteil, der Gesetzgeber ist „weder gehalten noch steht es ihm frei, der Presse- und Rundfunkfreiheit absoluten Vorrang vor anderen gewichtigen Gemeinschaftsgütern einzuräumen"; insbesondere sind dabei die Erfordernisse einer an rechtsstaatlichen Garantien ausgerichteten Rechtspflege zu beachten.[576] Das BVerfG fordert deshalb eine sorgfältige Abwägung in erster Linie des Gesetzgebers, ob und inwieweit die Erfüllung der publizistischen Aufgaben einen Vorrang der Medienfreiheiten gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlangt oder die Medienfreiheiten ihrerseits an *gewichtigen Interessen des freiheitlich-demokratischen Staates* (oder den Interessen des von Strafe bedrohten Bürgers) ihre Grenzen finden.[577]

b) (Un-)Zulässigkeit externer Transparenzpflichten

Nach diesem Maßstab sind Einschränkungen der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr nur unter Verweis auf gewichtige Interessen des freiheitlich-demokratischen Staates, beispielsweise die Aufklärung eines Verbrechens, zu rechtfertigen. Für die Transparenz der Programmgestaltung bedeutet dies: Externe Transparenzpflichten, die in den Gewährleistungsbereich des Informantenschutzes und/oder des Redaktionsgeheimnisses eingreifen, sind nur zur Verwirklichung *gewichtiger* Verfassungsgüter zulässig. Demgegenüber sind die speziell mit der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten verbundenen Ziele und Erwartungen wie

574 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (219).

575 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (221 f.); ähnlich *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (77); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (333): „Presse- und Rundfunkfreiheit dürfen nicht nur vom Blickpunkt der Medien aus gesehen und nicht als umfassende Privilegierung für jegliche der Nachrichtensammlung und -verbreitung dienende Handlung verstanden werden."

576 *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (75 f.); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (332).

577 *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (77); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (333).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

„Vertrauen", „Identifikation", „Akzeptanz"[578] oder der – durchaus verfassungslegitime – Zweck „öffentliche Anteilnahme" kaum derart gewichtige und etwa mit der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege vergleichbare Werte, die eine Einschränkung der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr rechtfertigen. Nichts anderes kann für eine gesellschaftliche „Kontrolle" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gelten, zumal eine solche (präventive) Programmkontrolle abseits der (repressiven) internen Kontrolle mit der Programmfreiheit der Sender schlechthin unvereinbar und damit kaum verfassungslegitim sein dürfte.

c) Ergebnis: Grenzen für die externe Transparenz der Programmgestaltung

Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis ziehen folglich enge Grenzen für die externe Transparenz der Rundfunkanstalten im Bereich der redaktionellen Programmgestaltung. Dabei bleibt aber zu beachten: Nicht jeder der Programmgestaltung auch nur entfernt zuzuordnende Vorgang partizipiert an der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG oder allgemein an der Programmfreiheit.

II. Relativierung: Analogie zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung"

Trotz der hohen Anforderungen an eine Beschränkung der Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung sind objektiv-rechtliche Transparenzpflichten in diesem Bereich nicht generell auszuschließen. Die Rechtsprechung des BVerfG zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zeigt vielmehr, dass die Vertraulichkeit selbst sensibler Willensbildungsprozesse innerhalb der Regierung, wie die Erörterung im Kabinett oder die Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, keineswegs absolut, sondern allenfalls *grundsätzlich* geschützt ist (1.). Vor diesem Hintergrund kann es auch einen – abseits der Aufklärung von Verbrechen oder der Realisierung vergleichbar gewichtiger (Staats-)Interessen – absoluten Schutz des Prozesses redaktioneller Programmgestaltung nicht geben, sondern lediglich eine relative Gewährleistung seiner Vertraulichkeit, die

578 Siehe zu den mit der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten verbundenen Erwartungen ausführlich oben § 2 C. (S. 44 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

insbesondere zeitlichen Beschränkungen unterliegt. Überträgt man die mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verbundenen Wertungen auf die Vertraulichkeit der redaktionellen Programmgestaltung, sind die restriktiven Anforderungen an die Beschränkung des Redaktionsgeheimnisses deshalb zu modifizieren (2 a). Dies gilt indes nicht für den Informantenschutz, der unverändert nur zur Verwirklichung gewichtiger Verfassungsgüter zu beschränken ist (2 b).

1. Die Figur des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung[579] begrenzt das Untersuchungsrecht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse gem. Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG sowie das Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.[580] Normativer Ausgangspunkt dieser (Rechtsprechungs-)Figur des Staatsorganisationrechts ist das Gewaltenteilungsprinzip gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG:[581] Die Gewaltenteilung bildet „Grund und Grenze" der parlamentarischen Kontrollrechte.[582] Sie verlangt zwar Möglichkeiten zu *wirksamer* parlamentarischer Kontrolle,[583] aber die in dem Prinzip angelegte Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt zugleich „einen ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung' voraus, der einen auch von parlamentarischen

579 Zur Kritik an dem Begriff *Cancik*, ZParl 2014, 885 (889 f.): suggestive Raum-Metapher.

580 Zum Fragerecht der Abgeordneten siehe bereits oben § 5 B. I. 4. (S. 88 ff.).

581 *BVerfG*, Urteil v. 17. 07. 1984 – 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (139); *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (214); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (120); *BVerfG*, Urteil v. 19. 06. 2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152 (206); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 135); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 117); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 91).

582 *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (219); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (122); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 135); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 118); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 91).

583 *BVerfG*, Urteil v. 17. 07. 1984 – 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (130); *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (215); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (121); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 130); *BVerfG*, Urteil v. 02. 06. 2015 – 2 BvE 7/11, BVerfGE 139, 194 (Rn. 105); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 86).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt".[584] Dieser Bereich betrifft vor allem die Willensbildung der Regierung sowie deren Vorbereitung.[585]

Die mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bezeichnete Vertraulichkeitsgewähr gubernativer Willensbildungsprozesse bezweckt deshalb zum einen die Gewährleistung der *eigenverantwortlichen Kompetenzausübung* und sichert zum anderen die *Funktionsfähigkeit* der Regierung.[586] Aus dieser doppelten Zielrichtung folgt der Schutz nicht nur solcher Informationen, deren Weitergabe zu einem „Mitregieren" Dritter führen könnte,[587] d. h. Informationen über laufende Vorgänge. Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung schützt (jedenfalls teilweise) auch bereits abgeschlossene Vorgänge und trägt damit präventive Züge: Denn ein „schrankenloser parlamentarischer Anspruch" auf Zugang zu entsprechenden Informationen könnte die Regierung durch die daraus resultierenden „einengenden Vorwirkungen" in ihrer selbständigen Funktion beeinträchtigen.[588] Mit anderen Worten: Gewährleistet sind neben der

584 *BVerfG*, Urteil v. 17. 07. 1984 – 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (139); *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (214); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (120); sinngleich *BVerfG*, Urteil v. 19. 06. 2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152 (206); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 136); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 119); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 92). – Im Anschluss an *Scholz*, AöR 105 (1980), 564 (598).

585 *BVerfG*, Urteil v. 17. 07. 1984 – 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (139); *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (214); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (120); *BVerfG*, Urteil v. 19. 06. 2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152 (206); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 136); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 119); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 92).

586 Vgl. *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (216); *Schnabel/Freund*, DÖV 2012, 192 (193).

587 *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (214 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (120 f.); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 136); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 120); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 92). – Dazu bereits *Böckenförde*, AöR 103 (1978), 1 (17).

588 *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (215); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (121); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 121); vgl. auch *Schnabel/Freund*, DÖV 2012, 192 (194).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Eigenverantwortlichkeit der Regierung eine freie und unbefangene Willensbildung vor allem des Kabinetts.[589]

Unter diesen Vorzeichen erstreckt sich die Kontrollkompetenz des Bundestages (entsprechend: der Landesparlamente) im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses *grundsätzlich* nur auf abgeschlossene Vorgänge.[590] Folglich sind selbst laufende Vorgänge keineswegs absolut geschützt,[591] und umgekehrt bleibt der Verweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung auch bei abgeschlossenen Vorgängen zulässig.[592] Die aus dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung folgenden Grenzen für das parlamentarische Untersuchungs- und Informationsrecht sind deshalb nicht abstrakt, sondern stets unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls zu ziehen.[593] Das BVerfG orientiert sich insofern an einer Je-desto-Formel: Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der gubernativen Willensbildung eindringt, desto gewichtiger muss das parlamentarische Informationsinteresse sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können.[594] Dabei ist auf der einen Seite zu

589 Kritisch *Cancik*, ZParl 2014, 885 (897 f.); *v. Achenbach*, ZParl 2017, 491 (510): Präventive Effekte parlamentarischer Kontrolle sind rechtsstaatlich wie demokratietheoretisch grundsätzlich gewollt. – Betonung dieses Aspekts dagegen bei *Busse*, DÖV 1989, 45 (49).

590 *BVerfG*, Urteil v. 17. 07. 1984 – 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (139); *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (215); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (121); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 137); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 120); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 93). – Differenzierend *BVerfG*, Urteil v. 19. 06. 2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152 (210) im Bereich der Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gem. Art. 23 Abs. 2 GG: Bildung von Zwischen- oder Teilergebnissen der gubernativen Willensbildung.

591 *Cancik*, ZParl 2014, 885 (896); anders *BVerfG*, Urteil v. 19. 06. 2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152 (206); *Peters*, NVwZ 2020, 1550 (1554).

592 *BVerfG*, Urteil v. 17. 07. 1984 – 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (139); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (121); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 121). – Dies gilt insbesondere für Informationen über die Vorbereitung abgeschlossener Regierungsentscheidungen.

593 *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (218 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (122); *BVerfG*, Beschluss v. 01. 07. 2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161 (189); *Cancik*, ZParl 2014, 885 (900).

594 *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (222); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (122 f.); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 135).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

berücksichtigen, dass Unterlagen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen umso schutzwürdiger sind, „je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen".[595] Auf der anderen Seite kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse ein besonders hohes Gewicht zu, soweit es „um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht".[596] Nimmt die Regierung den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung für sich in Anspruch, unterliegt sie im Übrigen einer Begründungspflicht. Sie hat substanziell und nachvollziehbar darzulegen, weshalb die begehrten Informationen dem Kernbereich zuzuordnen sind und aus welchen Gründen diese gegebenenfalls auch noch nach Abschluss des Vorgangs nicht herausgegeben werden können.[597]

2. Impulse für die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung

Abstrahiert man die Rechtsprechung der BVerfG zu den Grenzen des parlamentarischen Untersuchungs- und Informationsrechts und begreift den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung dementsprechend als Konzept, liegt nahe: Sowohl die Ratio als auch das Abwägungsprogramm dieser originär staatsorganisationsrechtlichen (Rechtsprechungs-)Figur sind unter Berücksichtigung der gebotenen Differenzierungen im Kontext der redaktionellen Programmgestaltung entsprechend anwendbar. Denn im Wesent-

595 *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (221); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (122).

596 *BVerfG*, Beschluss v. 30. 03. 2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199 (222); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (123); *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 130); *BVerfG*, Urteil v. 02. 06. 2015 – 2 BvE 7/11, BVerfGE 139, 194 (Rn. 105); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 86).

597 *BVerfG*, Beschluss v. 17. 06. 2009 – 2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78 (128); ähnlich *BVerfG*, Urteil v. 21. 10. 2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 (Rn. 156); *BVerfG*, Urteil v. 02. 06. 2015 – 2 BvE 7/11, BVerfGE 139, 194 (Rn. 121 ff.); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101 (Rn. 143); *BVerfG*, Beschluss v. 13. 06. 2017 – 2 BvE 1/15, BVerfGE 146, 1 (Rn. 106 ff.): Nachschieben von Gründen unzulässig. – Resümierend *Droege*, DVBl 2015, 937 (940): „An die Stelle einer materiellstatischen Zuordnung von Parlament und Regierungsverantwortlichkeit ist so ein bewegliches Abwägungsprogramm getreten, dessen materielle Steuerungsschwäche […] verfahrensrechtlich durch Begründungserfordernisse und Darlegungslasten kompensiert wird."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lichen geht es bei dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung um (politisch) sensible Willensbildungsprozesse innerhalb einer rechtlich garantierten Sphäre eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, die zum einen vor einer influenzierenden Einmischung Dritter freizuhalten und zum anderen präventiv vor einengenden Vorwirkungen auf zukünftige Entscheidungen zu schützen sind. Unter den Vorzeichen einer Konfrontation mit verfassungsrechtlich fundierten Kontrollkompetenzen ist die Vertraulichkeit solcher Prozesse nicht absolut, sondern nur relativ geschützt. Gerade die redaktionelle Programmgestaltung ist ein derartiger, ebenso sensibler Willensbildungsprozess,[598] der an der Programmfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG partizipiert und damit einem verfassungsrechtlich garantierten Bereich eigenverantwortlicher Aufgaben- bzw. Grundrechtswahrnehmung zuzuordnen ist. Mit Blick auf die institutionelle Eigenständigkeit des Rundfunks ist die Freiheit dieses Prozesses vor jeder dysfunktionalen Ingerenz oder vor einengenden Vorwirkungen zu bewahren. Dabei sind Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis zwar nicht mit verfassungsrechtlichen Kontrollkompetenzen im Sinne der Gewaltenteilung und -hemmung gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG konfrontiert, aber durchaus mit dem verfassungslegitimen Interesse an der öffentlichen Anteilnahme (nicht aber: Mitbestimmung) an der Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.[599] Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung und die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Prozesse sind damit strukturell vergleichbar. Vor diesem Hintergrund ist das für die gubernative Willensbildung entwickelte Abwägungsprogramm des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung mit Differenzierungen auch auf das Redaktionsgeheimnis, nicht aber den Informantenschutz übertragbar.

a) Redaktionsgeheimnis

Das Redaktionsgeheimnis ist ein Element der institutionellen Eigenständigkeit des Rundfunks gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und als solches maßgebliche Voraussetzung für die autonome Programmgestaltung der (öffentlich-rechtlichen) Rundfunksender. Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms müssen stets Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen

598 Dazu insbesondere oben § 6 A. I. 2. (S. 163 ff.).

599 Vgl. zur Transparenz der internen Rundfunkaufsicht *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 79).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kriterien ausrichten können.[600] Externe Transparenzpflichten zu *laufenden* redaktionellen Prozessen sind vor diesem Hintergrund mit der Programmfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG weitgehend unvereinbar: Insbesondere kritische oder investigative, aber auch die sonstige Berichterstattung ist auf die Vertraulichkeit der redaktionellen Arbeit angewiesen und würde andernfalls schlechthin unmöglich. In letzter Konsequenz wäre der (öffentlich-rechtliche) Rundfunk nicht mehr dazu in der Lage, seine verfassungsrechtliche Vermittlungsfunktion, den Grundversorgungsauftrag gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, zu erfüllen. Jede Einschränkung des Redaktionsgeheimnisses zur Verwirklichung anderer als gewichtiger Interessen des demokratischen Rechtsstaats verbietet sich deshalb bei *laufenden* Vorgängen.

Bei *abgeschlossenen* Vorgängen der redaktionellen Programmgestaltung ist dagegen eine Relativierung des Redaktionsgeheimnisses entlang des vom BVerfG entwickelten Abwägungsprogramms zulässig, wenn und soweit der Informantenschutz gewahrt bleibt.[601] Eine Gefahr für die Autonomie (i. S. v. Eigenverantwortlichkeit) der Programmgestaltung ist nach Abschluss eines redaktionellen Vorgangs, d. h. in der Regel nach Sendung des betreffenden Programms, nicht mehr zu gewärtigen. Gleichwohl schützt das Redaktionsgeheimnis als Funktionsbedingung der freien Medien die Vertraulichkeit redaktioneller Vorgänge über deren Abschluss hinaus und sichert insbesondere die Unbefangenheit der redaktionellen Arbeit.[602] Auch im Kontext der (externen Transparenz der) Programmgestaltung steht deshalb der aus der Rechtsprechung zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bekannte Topos der „negativen Vorwirkungen" im Mittelpunkt: Die Reichweite des Redaktionsgeheimnisses richtet sich nach einer Abwägung der zu erwartenden, die Freiheit der zukünftigen Programmgestaltung hemmenden Auswirkungen redaktioneller Transparenz mit dem Gewicht des (öffentlichen) Transparenzinteresses. Dabei ist im Unterschied zu dem im Gewaltenteilungsprinzip angelegten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu konstatieren, dass das für die Transparenz abgeschlossener redaktioneller Vorgänge streitende verfassungslegitime Interesse an „öffentlicher Anteilnahme" kaum mit der Bedeutung parlamentarischer Kontrollkompetenzen zu vergleichen ist. Umgekehrt ist indes zu betonen, dass das verfassungsrechtlich gesicherte Vertraulichkeitsinteresse des Rundfunks verblasst, wenn der Abschluss des betreffenden Vorgangs weit zurückliegt

600 Siehe allgemein oben § 6 A. vor I. (S. 159 f.).
601 Dazu sogleich § 6 A. II. 2. b) (S. 176 ff.).
602 Dazu oben § 6 A. I. 1. (S. 161 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und die zu erwartenden „negativen Vorwirkungen" auf die zukünftige Programmgestaltung damit allenfalls gering sind.[603]

Parallel zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gilt demnach: Je näher ein (abgeschlossener) Sachverhalt mit der redaktionellen Willensbildung zusammenhängt, desto schwerer wiegt das Redaktionsgeheimnis wegen der zu befürchtenden einengenden Vorwirkungen auf die Freiheit zukünftiger Programmentscheidungen. Dieser Leitlinie ist modifizierend hinzuzufügen: Je weiter der Vorgang zurückliegt, desto geringer sind diese zu erwartenden negativen Vorwirkungen. Ab einem gewissen Zeitpunkt dürfte sogar davon auszugehen sein, dass überhaupt keine Vorwirkungen mehr von einer Offenlegung redaktioneller Informationen ausgehen. *Rechtspolitisch* erscheinen deshalb externe Transparenzpflichten denkbar, die eine an diese Abwägungsdirektiven gebundene Entscheidung über die Offenlegung abgeschlossener redaktioneller Vorgänge vorsehen.[604] Sollte eine derartige Transparenzpflicht als subjektiv-öffentliches Recht ausgestaltet sein, könnten die zuständigen Gesetzgeber analog zum Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung Darlegungs- und Begründungslasten der Rundfunkanstalten normieren. Nach Ablauf einer Frist könnte die Abwägung schließlich entfallen; für die konkrete Bemessung der Frist dürfte eine Orientierung am Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Informationsfreiheitsrecht naheliegen, wenn man mit dem EuGH davon ausgeht, dass der Geheimnisschutz befristet ist und deshalb unternehmensbezogene Informationen, die älter als fünf Jahre sind, grundsätzlich nicht mehr als vertraulich anzusehen sind.[605]

603 Vgl. zu diesem Gesichtspunkt im Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 1 GG *BVerfG*, Beschluss v. 24. 02. 1971 – 1 BvR 435/68, BVerfGE 30, 173 (196).

604 Etwa: „Aufzeichnungen zu abgeschlossenen redaktionellen Vorgängen sind zu veröffentlichen, wenn ein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht und keine einengenden Vorwirkungen von der Veröffentlichung auf zukünftige Programmentscheidungen zu erwarten sind. Die Grundrechte beteiligter Personen sind zu wahren."

605 *EuGH*, Urteil v. 19. 06. 2018 – C-15/16, EuZW 2018, 697 (Rn. 52 ff.); im Anschluss daran *BVerwG*, Urteil v. 15. 12. 2020 – 10 C 25/19, NVwZ 2021, 890 (Rn. 40); dazu *Schoch*, ZGI 2021, 3 (10). – Rundfunkrechtlich könnte etwa normiert werden: „Aufzeichnungen zu redaktionellen Vorgängen, die länger als fünf Jahre zurückliegen, sind in der Regel zu veröffentlichen. Die Grundrechte beteiligter Personen sind zu wahren."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

b) Informantenschutz

Der Informantenschutz sichert den Informationsfluss zwischen den Medien und ihren (potenziellen) Informanten und ist damit – wie gezeigt – Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der freien Medien sowie in letzter Konsequenz der „Funktionsweise einer freiheitlichen Demokratie".[606] Aus dieser herausragenden Relevanz für die Freiheit der Medien sowie der weit über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung jeder Beschränkung des Vertrauensverhältnisses zwischen den Medien und ihren Informanten folgt, dass der Informantenschutz ausschließlich zur Verwirklichung gewichtiger Interessen des demokratischen Rechtsstaats und nicht im Sinne des vorgestellten Abwägungsprogramms analog zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einzuschränken ist.

Jede Relativierung des Informantenschutzes geht mit unter Umständen erheblichen Einschüchterungseffekten für die freie Berichterstattung einher:[607] Zum einen sind die Medien zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Vermittlungsfunktion auf den anonymen Zutrag vertraulicher, gegebenenfalls mit dem Geheimhaltungswillen des Berechtigten zurückgehaltener – und damit auf anderem Wege nicht zu erlangender – Informationen durch Informanten angewiesen. Demgegenüber ist der Verweis allein auf Möglichkeiten der Unterrichtung durch amtliche Pressestellen oder auf die Geltendmachung von Auskunftsrechten kaum hinreichend.[608] Zum anderen wird ein Informant, der bei der Vermittlung vertraulicher Informationen die Preisgabe seiner Identität zu befürchten hat, kaum je dieses Risiko eingehen.[609] Die Gründe für dieses Bestehen auf Anonymität sind dabei keineswegs stets illegitim; es geht nicht (nur) um die Vermeidung

606 Dazu oben § 6 A. I. 1. m. Fn. 546.

607 *Weberling*, in: Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts, Kap. 30 Rn. 3.

608 Ausführlich *Möhl*, Das Zeugnisverweigerungsrecht der Presse im Straf- und Disziplinarverfahren, S. 94 ff.; im Anschluss daran *Cramer*, Das Zeugnisverweigerungsrecht von Presse und Rundfunk, S. 34 f.

609 Anschaulich *Möhl*, Das Zeugnisverweigerungsrecht der Presse im Straf- und Disziplinarverfahren, S. 101: „Wer es je unternommen hat, sich als Journalist – als Person also, von der sogleich erkennbar die Gefahr einer Veröffentlichung droht – auf die Spur eines öffentlichen Mißstandes zu setzen, um diesen mangels anderer Aufklärungsmöglichkeiten bei Privat-Personen zu erforschen, weiß, daß auch der geringste Hinweis nur unter dem Siegel der Verschwiegenheit im Hinblick auf die Person des Informanten gegeben wird." – Siehe ferner *Cramer*, Das Zeugnisverweigerungsrecht von Presse und Rundfunk, S. 35; *Huppertz*, Zeugnisverweigerungsrecht, Beschlagnahme- und Durchsuchungsverbot zugunsten des Rundfunks im Strafprozeß, S. 24;

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(straf)rechtlicher Konsequenzen, sondern die Furcht vor gesellschaftlichem wie geschäftlichem Boykott, um den Verlust der Stellung sowie die Untergrabung der Existenz des Informanten.[610] Während Ziff. 5 S. 1 des Deutschen Pressekodex vor diesem Hintergrund bestimmt, dass die Presse das Berufsgeheimnis wahrt, von ihrem Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch macht und Informanten ohne deren ausdrückliche Zustimmung nicht preisgibt,[611] erkennt das BVerfG: Ohne den Schutz des Vertraulichkeitsverhältnisses zwischen Medien und Informanten versiegen die Informationsquellen der Medien.[612]

Der Informantenschutz kann damit im Gegensatz zu (anderen) abgeschlossenen redaktionellen Vorgängen grundsätzlich nicht im Rahmen einer an das Abwägungsprogramm des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung angelehnten Abwägung zwischen dem Gewicht zu erwartender negativer Vorwirkungen und dem öffentlichen Interesse an der Identität des Informanten relativiert werden. Allein „gewichtige Interessen des demokratischen Rechtsstaats" wie die Aufklärung von Verbrechen oder die Abwehr schwerer Gefahren für Leib und Leben gehen der Gewährleistung vor. Die damit getroffene Differenzierung zwischen dem Redaktionsgeheimnis und dem Informantenschutz ist in (der Rechtsprechung zu) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG angelegt: Das BVerfG errichtet im Vergleich zum Redaktionsgeheimnis nicht nur gesteigerte Anforderungen an die Beschränkung des Informantenschutzes, wenn es zum Schutz des Informanten aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zwar kein generelles Verbot strafprozessualer Maßnahmen ableitet,[613] aber die Zulässigkeit strafprozessualer Maßnahmen mit dem Ziel, die Identität eines Informanten aufzudecken, kategorisch ausschließt.[614] Am Beispiel des Zeugnisverweigerungsrechts zum Schutz allein des Vertrauensverhältnisses der Medien zu ihren Informanten gem. § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO a. F. erklärt

---

Eichhoff, Investigativer Journalismus aus verfassungsrechtlicher Sicht, S. 248 f.; *Weberling*, in: Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts, Kap. 30 Rn. 5.

610 *Möhl*, Das Zeugnisverweigerungsrecht der Presse im Straf- und Disziplinarverfahren, S. 101.

611 *Deutscher Presserat*, Publizistische Grundsätze (Pressekodex) i. d. F. v. 11. 09. 2019, abrufbar im Internet unter https://www.presserat.de/pressekodex.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

612 Dazu oben § 6 A. I. 1. (S. 161 ff.).

613 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (222); *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (76 f.); *BVerfG*, Urteil v. 12. 03. 2003 – 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (332 f.).

614 *BVerfG*, Urteil v. 05. 08. 1966 – 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, BVerfGE 20, 162 (191); *BVerfG*, Urteil v. 27. 02. 2007 – 1 BvR 538, 2045/06, BVerfGE 117, 244 (265).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

das Gericht im Übrigen, dass aus verfassungsrechtlicher Perspektive nichts dagegen zu erinnern sei, wenn der Gesetzgeber zwischen selbsterarbeitetem Material und von dritter Seite zugetragenen Informationen unterscheidet.[615] Denn ein Schutzbedürfnis, wie es dem verfassungsrechtlich geforderten Informantenschutz zugrunde liegt, könne für selbstrecherchiertes Material – und damit allgemein für die redaktionelle Arbeit abseits des Verhältnisses zu Informanten – nicht angenommen werden.[616] An der Praktikabilität der Differenzierung hegt das Gericht im Übrigen keine Zweifel.[617]

III. Fazit: Wenig Raum für den Erlass externer Transparenzpflichten

Verfassungsrechtlich ist demnach keineswegs die externe Transparenz der redaktionellen Programmgestaltung gefordert, im Gegenteil: Die Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung steht dem Abbau von Informationsasymmetrien in diesem Bereich weitgehend entgegen und lässt damit den zuständigen Gesetzgebern nur wenig Raum für die Normierung externer Transparenzpflichten. Dies gilt insbesondere für laufende redaktionelle Vorgänge und das Verhältnis zwischen den Rundfunksendern und ihren Informanten. Beschränkungen sind hier nur zur Verwirklichung gewichtiger Interessen des demokratischen Rechtsstaats zulässig, nicht aber für die Zwecke der Transparenzgesetzgebung. Etwas anderes gilt dagegen für abgeschlossene redaktionelle Vorgänge, insbesondere solche Vorgänge, die lange Zeit zurückliegen: Analog zu dem Abwägungsprogramm des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ist hier eine Relativierung des Redaktionsgeheimnisses auch zur Realisierung anderer Ziele als gewichtiger Staatsinteressen zulässig, etwa zur Ermöglichung öffentlicher Anteilnahme. Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der im Folgenden zu untersuchenden objektiven Transparenzpflichten bestehen im Übrigen nicht.

615 *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (80). – Die Berücksichtigung von Eigenrecherchen gem. § 53 Abs. 1 S. 2 StPO seit der durch Gesetz v. 15. 02. 2002, BGBl I S. 682, geänderten Fassung war deshalb verfassungsrechtlich nicht geboten, siehe auch *Kreicker*, in: Knauer/Kudlich/Schneider, MüKo StPO, § 53 Rn. 60.

616 *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (80).

617 *BVerfG*, Beschluss v. 01. 10. 1987 – 2 BvR 1434/86, BVerfGE 77, 65 (81).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

B. Transparenz der internen Programmaufsicht

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich garantierten Vertraulichkeit redaktioneller Vorgänge erschöpft sich die externe Transparenz der Programmgestaltung weitgehend in der Transparenz der internen Programmaufsicht: Wenn sich die redaktionelle Programmgestaltung unter den Vorzeichen von Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis weitgehend externen Transparenzpflichten entzieht, muss sich die Transparenz der Programmgestaltung vor allem auf die Transparenz ihrer Aufsicht konzentrieren. Während insofern sowohl Rundfunkrat als auch Verwaltungsrat programmrelevante Kompetenzen zustehen, beschränkt sich dieser Abschnitt mit Rücksicht auf die in § 7 folgende Untersuchung der objektiven Transparenzpflichten im finanziellen und geschäftlichen Bereich auf die Transparenz der Ausübung der *unmittelbar* programmrelevanten Kompetenzen des Rundfunkrats.[618] Mittelbar programmrelevante Befugnisse der Gremien, insbesondere die Kompetenzen von Rundfunkrat und Verwaltungsrat im finanziellen Bereich, aber auch Zustimmungsvorbehalte zu Verträgen über den Erwerb von Programmteilen bei Überschreitung festgelegter Schwellenwerte, bleiben deshalb – vorerst – unberücksichtigt.[619] Ausgangspunkt der folgenden Ausführungen ist dementsprechend die Verteilung der Programmgestaltungskompetenz zwischen Rundfunkrat und Intendant (I.), die sich maßgeblich auf die Auslegung und Reichweite der programmbezogenen Befugnisse des Rundfunkrats auswirkt (II.). Die Frage nach der Transparenz der Ausübung dieser Kompetenzen lenkt den Blick auf die externe Transparenz des Rundfunkrats selbst und bestätigt (III.): Transparenz des Rundfunkrats ist Transparenz der Programmaufsicht.

I. Keine Programmgestaltungskompetenz des Rundfunkrats

Weder die Rechtsprechung des BVerfG[620] noch die Rundfunkgesetze geben explizit Auskunft über die innerorganisatorische Verteilung der Programm-

618 Allgemein zur internen Kompetenzverteilung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oben § 5 A. (S. 71 ff.).

619 Zur Unterscheidung zwischen dem direkten und indirekten Einfluss der Gremien auf das Programm *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 23 f.

620 *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 51; *Ossenbühl*, in: Rundfunkrecht, S. 1 (16 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gestaltungskompetenz zwischen Rundfunkrat und Intendant.[621] Während unter diesen Vorzeichen die Akzentuierung des Rundfunkrats als „höchstes Organ" der Rundfunkanstalten[622] zwar die Folgerung nahelegt, die Programmgestaltungskompetenz sei den (in dem Kollegialorgan organisierten) gesellschaftlich relevanten Gruppen und nicht dem Intendanten zugewiesen,[623] spricht die Logik der einfachrechtlichen Rundfunkorganisation eindeutig für die Programmgestaltungskompetenz des Intendanten: Das rundfunkrechtliche Intendantenprinzip, das sich in der *ungeteilten* Verantwortung des Intendanten für das Programm manifestiert,[624] lässt allein den Schluss auf die Zuordnung der Programmgestaltungskompetenz zum Intendanten zu. Denn die Verantwortung für das Programm setzt die Kompetenz zur Gestaltung ebenjenen Programms voraus.[625]

Jenseits dieses rechtsnormativen Befundes sprechen auch pragmatische Überlegungen für die Programmgestaltungskompetenz des Intendanten: Ungeachtet des Umstandes, dass ein Gremium, das in der Regel nur vierteljährlich tagt, kaum dazu in der Lage sein wird, ein Vollprogramm zu gestalten,[626] dürfte den meisten Mitgliedern des Rundfunkrats die dafür notwendige fachliche Eignung fehlen. Da die Mitgliedschaft im Rundfunkrat abseits der Berufung durch eine entsendungsberechtigte Gruppe keine Qualifikationen voraussetzt,[627] wäre „ein Rückfall in Programm-Dilettantismus wahrscheinlich".[628] Kaum ausweichliche Folge einer Zuordnung der

621 *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 20. – Etwas anderes gilt nur für den HR; § 16 Abs. 3 S. 2 HR-G bestimmt, dass der Intendant das Programm in Übereinstimmung mit den Gesetzen gestaltet.

622 Dazu oben § 5 A. I. m. Fn. 161.

623 In diese Richtung *Ossenbühl*, DÖV 1977, 381 (387 f.); *Ossenbühl*, in: Rundfunkrecht, S. 1 (18 ff.).

624 Dazu oben § 5 A. III. m. Fn. 198.

625 *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 22; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 53. – So im Ergebnis zu § 29 Abs. 1 S. 1 MDR-StV a. F. *ThürVerfGH*, Urteil v. 19. 06. 1998 – VerfGH 10/96, ZUM-RD 1998, 394 (400).

626 *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 21 f. – *Ossenbühl*, in: Rundfunkrecht, S. 1 (20 f.) will diesen Widerspruch auflösen, indem er dem Intendanten als Exekutivgehilfen des Rundfunkrats den „Betrieb" der Anstalt zuweist.

627 Kritisch zu den individuellen Voraussetzungen für die Gremienarbeit *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (535 f.).

628 Pointiert *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 60. – Kritik wiederum bei *Ossenbühl*, in: Rundfunkrecht, S. 1 (19), der die von *Hoffmann-Riem* befürwortete „Selbststeuerung des Programms" für einen „Glaubenssatz" hält.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Programmgestaltungskompetenz zum Rundfunkrat wäre die Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Rundfunkanstalten.[629]

Die Programmgestaltungskompetenz liegt folglich bei dem Intendanten, der Rundfunkrat ist lediglich zur Programmaufsicht befugt.[630] Seine typusprägende Rolle für die Organisation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bleibt davon gleichwohl unberührt: Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG fordert nach wie vor den effektiven Einfluss der Gremien auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags.[631] Dieser Einfluss realisiert sich nach dem soeben Gesagten zwar nicht in der operativen Programmgestaltung der Sender, dürfte sich aber sehr wohl in der Grundausrichtung des Programms niederschlagen: Im Wege seiner (im Folgenden zu untersuchenden) programmbezogenen Kompetenzen kann der Rundfunkrat beispielsweise auf die Schwerpunktsetzung des Programms einwirken.

II. Programmbezogene Kompetenzen des Rundfunkrats

Zu den wesentlichen programmbezogenen Kompetenzen des Rundfunkrats gehören die Programmberatung (1.), die Festlegung der Programmrichtlinien (2.), die Programmüberwachung und -kontrolle – die mit Blick auf die Einwirkungsbefugnisse des Gremiums „Programmaufsicht" ist – (3.) sowie die Behandlung von Programmbeschwerden (4.). Im Übrigen kennt eine Mehrheit der Rundfunkgesetze weitere senderspezifische Kompetenzen des Rundfunkrats mit Programmbezug, die sich indes einer abstrahierenden Darstellung entziehen und mangels weiterer Relevanz in diesem Rahmen unberücksichtigt bleiben.

---

629 Ebenso *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 22.

630 *ThürVerfGH*, Urteil v. 19. 06. 1998 – VerfGH 10/96, ZUM-RD 1998, 394 (400); *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, 111 (124); *Jank*, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 84 f.; *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 32 f.; *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 60 f., 100; *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 21 ff.; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 117; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 53 f.; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 91. – Verfassungsrechtlich ist dies keineswegs zwingend, siehe *Papier*, in: Liber amicorum Eberle, S. 109 (120).

631 Dazu oben § 5 B. I. 3. (S. 87 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

1. Programmberatung

Eine der wichtigsten programmbezogenen Befugnisse, wenn nicht sogar die „zentrale Funktion" des Rundfunkrats, ist seine Aufgabe, den Intendanten bei der Gestaltung des Programms zu beraten[632]:[633] Neben ihrem funktionalen Zusammenhang mit der Programmüberwachung[634] soll die Programmberatung die von dem binnenpluralistischen Organisationsprinzip geforderte Integration aller gesellschaftlich relevanten Perspektiven in das Programm verwirklichen.[635] Mit Blick einerseits auf den (verbreiteten) Wortlaut „Beratung" und andererseits auf die Verteilung der Programmgestaltungskompetenz[636] ist die Programmberatung für den Intendanten nicht bindend.[637] Faktisch wird sich der Intendant über einen gut begründeten Standpunkt des Rundfunkrats indes nur dann hinwegsetzen, wenn er sich seinerseits auf triftige Gründe stützen kann. In jedem Fall wird er mit Rücksicht auf seine Wiederwahl den Rat des Gremiums kaum unbeachtet lassen.[638]

2. Festlegung der Programmrichtlinien

Der Rundfunkrat hat ferner die Aufgabe, den gesetzlichen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Programmrichtlinien zu kon-

---

632 Zur rundfunkrechtlichen Kompetenzzuweisung siehe oben § 5 A. I. m. Fn. 166.

633 *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 118; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 54; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 86; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 11 Rn. 43.

634 *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 29 f. – Dazu sogleich § 6 B. II. 3. (S. 183 ff.).

635 *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 118; *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, § 11 Rn. 43.

636 Dazu soeben § 6 B. I. (S. 179 ff.).

637 *Jank*, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 82; *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 61; *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 24; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 117 f.; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 55 f.; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 86; *Konrad*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 13 II 2 a (S. 268). – A. A. *Ossenbühl*, in: Rundfunkrecht, S. 1 (22), der davon ausgeht, dass der Intendant seine Programmkonzeption mit dem Rundfunkrat abstimmen muss.

638 *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 56; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 86; einschränkend *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 123 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kretisieren.[639] Mangels eigener Programmgestaltungskompetenz bleibt er dabei auf abstrakte Vorgaben beschränkt, die dem Intendanten einen weiten (Ausfüllungs-)Spielraum belassen.[640]

3. Programmüberwachung und -kontrolle

Mit den Programmrichtlinien in engem Zusammenhang steht eine weitere wesentliche programmbezogene Kompetenz des Rundfunkrats: die Aufgabe, das Programm der jeweils zu beaufsichtigenden Rundfunkanstalt zu überwachen sowie die Einhaltung des Programmauftrags einschließlich der Richtlinien zu kontrollieren.[641] Nimmt man die ungeteilte Verantwortung des Intendanten für das Programm sowie den verbreiteten Wortlaut der entsprechenden rundfunkrechtlichen Kompetenzzuweisungen zur Kenntnis, die allein die „Einhaltung" und nicht etwa die zweckmäßige Erfüllung des Programmauftrags adressieren,[642] ist Maßstab der Programmkontrolle die Rechtmäßigkeit und nicht etwa die Zweckmäßigkeit des Programms;[643]

---

639 BR: Art. 2 Abs. 3 S. 5 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 1 S. 2 BR-Satzung; DLR: § 20 Abs. 1 S. 1 DLR-StV, ferner § 5 Abs. 1 S. 1 DLR-Satzung, § 6 Abs. 6 GO DLR-Hörfunkrat (im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat); DW: § 32 Abs. 3 Nr. 2 DW-G; HR: § 7 Abs. 2 S. 1 HR-G i. V. m. § 32 Abs. 1 S. 1 MStV; MDR: § 17 Abs. 4 Nr. 2 MDR-StV; RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 12 RB-G i. V. m. § 31 Abs. 1 S. 1 MStV; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 9 RBB-StV i. V. m. § 11e Abs. 1 S. 1 RStV [i. e. § 32 Abs. 1 S. 1 MStV]; SWR: § 15 Abs. 3 Nr. 4 SWR-StV; WDR: §§ 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 7, 4a Abs. 1 WDR-G, § 16 Abs. 3 WDR-G i. V. m. § 32 Abs. 1 S. 1 MStV; ZDF: § 20 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 1 S. 1 ZDF-Satzung. – Dazu ausführlich unten § 6 D. I. (S. 210 ff.).

640 So *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 118. – Ferner *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 40 f., 60; *Konrad*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 13 II 1 c (S. 267).

641 Zur rundfunkrechtlichen Kompetenzzuweisung siehe oben § 5 A. I. m. Fn. 166. – Bei dem ZDF überprüft der Fernsehrat zusätzlich die Einhaltung der Selbstverpflichtungserklärung des Intendanten, § 3 Abs. 4 S. 6 ZDF-Satzung.

642 So für den BR: Art. 7 Abs. 3 Nr. 2 BR-G; DLR: § 20 Abs. 1 S. 2 DLR-StV; DW: § 32 Abs. 2 S. 1 DW-G; MDR: § 17 Abs. 2 S. 1 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 2 S. 1 NDR-StV; RBB: § 13 Abs. 1 S. 1 RBB-StV; SWR: § 15 Abs. 2 S. 1 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 5 S. 1 WDR-G; ZDF: § 20 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV.

643 *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, 111 (125); *Jank*, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 82; *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 33; *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 60 f.; *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 23; *Konrad*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 13 II 3 c (S. 271). – A. A. *Starck*, JZ 1979, 305 (306); *Ossenbühl*, in: Rundfunkrecht, S. 1 (19 ff.); *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (80).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Fragen der Zweckmäßigkeit sind insofern Fragen der (rechtlich unverbindlichen) Programmberatung. Gleichwohl dürfte diese kategoriale Unterscheidung in dem Kontext von bloß terminologischer Relevanz sein, da die vor allem angesprochenen Programmgrundsätze und -richtlinien in hohem Maße auslegungsbedürftig und in ihrer Anwendung mit einem weiten Beurteilungsspielraum verbunden sind.[644] Vor dem Hintergrund einerseits des (Verfassungs-)Gebots effektiven Gremieneinflusses und andererseits der Verteilung der Programmgestaltungskompetenz erstreckt sich die Rechtmäßigkeitskontrolle des Rundfunkrats ausnahmslos auf alle Programmnormen,[645] sollte aber unter Anerkennung einer gewissen Einschätzungsprärogative des Intendanten erfolgen.[646] Unter den gleichen Vorzeichen und ungeachtet einer positivrechtlichen Normierung[647] ist diese Rechtsmäßigkeitskontrolle (mit der Ausnahme unmittelbar bevorstehender und auf anderem Wege unabwendbarer Rechtsverletzungen) repressive und nicht präventive Kontrolle.[648]

Anders als die Programmberatung erschöpfen sich Programmüberwachung und -kontrolle nicht in unverbindlichen, auf ihre faktische Berücksichtigung verwiesenen Einwirkungen (Beratung, Erörterung und Empfehlungen). Vielmehr verlangt das rundfunkverfassungsrechtliche Gebot effek-

644 Ebenso *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 119; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 94. – *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 59 geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass eine Beschränkung des Rundfunkrats auf eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle nicht sachgerecht sei. Wenn aber die Ausfüllung von Beurteilungsspielräumen in Rede steht, geht es nach wie vor nur um eine Rechtsmäßigkeitskontrolle; die Annahme einer Zweckmäßigkeitskontrolle ist eben nicht angezeigt.

645 *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 119 f.

646 Zu weit geht *Konrad*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 13 II 3 c (S. 271), der die Kontrolle des Rundfunkrats auf die „Abwehr von tendenziell einseitigen Verzerrungen des Gesamtprogramms" beschränken will

647 Ausdrücklich für die DW: § 32 Abs. 2 S. 4 DW-G; NDR: § 19 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 NDR-StV, für den Landesrundfunkrat § 24 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 1 S. 5 RB-G; RBB: § 13 Abs. 1 S. 2 RBB-StV; WDR: § 16 Abs. 5 S. 5 WDR-G.

648 *Starck*, JZ 1979, 305 (306); *Cromme*, NJW 1985, 351 (356); *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, S. 62 f.; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 120; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 61; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 93; *Konrad*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 13 II 3 b (S. 270). – A. A. *Wilkens*, Die Aufsicht über den Rundfunk, S. 127 f. mit Hinweis darauf, dass das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG den Rundfunkrat nicht binde; ferner *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 32 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tiven Gremieneinflusses sowohl Kompetenzen zu *verbindlicher* Beschlussfassung als auch entsprechende *Sanktionsmöglichkeiten*.[649] In diesem Sinne sind die Rundfunkräte – unabhängig von einer positiven rundfunkrechtlichen Regelung[650] – dazu befugt, Verstöße gegen die Programmgrundsätze und/oder -richtlinien verbindlich festzustellen und den Intendanten anzuweisen, den bezeichneten Rechtsverstoß nicht fortzusetzen oder künftig zu unterlassen.[651] Das Recht des Rundfunkrats, gem. § 49 MStV von dem Intendanten zu verlangen, „dass er bei Rechtsverstößen Beanstandungen der Gremien im Programm veröffentlicht", trägt zu einer weiteren Aufwertung der Entscheidungen des Rundfunkrats bei.[652] Bei unauflösbaren Differenzen und als ultima ratio kommt schließlich (ggf. unter Mitwirkung des Verwaltungsrats) die Abberufung des Intendanten in Frage.[653]

649 Dazu oben § 5 B. I. 3. (S. 87 f.).

650 DW: § 32 Abs. 2 S. 2, 3 DW-G; MDR: § 17 Abs. 2 S. 2 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 2 S. 2 NDR-StV, für den Landesrundfunkrat § 24 Abs. 3 S. 2 NDR-StV; SR: § 28 Abs. 3 S. 3 SMG; SWR: § 15 Abs. 2 S. 2 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 5 S. 3 WDR-G. – Art. 7 Abs. 7 BR-G sieht vor, dass ein Beitrag verbreitet werden soll, „der geeignet ist, den Verstoß auszugleichen".

651 *Wilkens*, Die Aufsicht über den Rundfunk, S. 127; *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 37 ff.; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 120 f.; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 63 f. – In diese Richtung bereits *Jank*, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 94 ff., der annimmt, dass ein Weisungsrecht in dem Aufsichtsrecht des Rundfunkrats enthalten sei, solange es nicht explizit ausgeschlossen werde. – A. A. *Starck*, JZ 1979, 305 (306 f.); *Cromme*, NJW 1985, 351 (357); *Stern/Bethge*, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 32 f.; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 87.

652 Noch zum Rundfunkstaatsvertrag *Hahn*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 19a RStV Rn. 2. – Parallel für den RB: § 17 RB-G; WDR: § 16 Abs. 5 S. 4 WDR-G; ZDF: § 5 Abs. 7 ZDF-Satzung.

653 *Ricker*, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, S. 38, 41 f.; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 121; *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 64 f. – Zur rundfunkrechtlichen Kompetenzzuweisung siehe für den BR: Art. 12 Abs. 6 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 7 BR-Satzung; DLR: § 26 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 DLR-StV, ferner § 18 Abs. 2 S. 1 DLR-Satzung (Entlassung durch den Verwaltungsrat mit Zustimmung des Hörfunkrats); DW: §§ 32 Abs. 3 Nr. 3, 43 Abs. 2 S. 1 DW-G; HR: §§ 9 Nr. 1, 16 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 Buchst. a, Abs. 7 i. V. m. Abs. 6 Buchst. b HR-G; MDR: §§ 17 Abs. 4 Nr. 3, 27 Abs. 4 S. 1 MDR-StV (auf Vorschlag des Verwaltungsrats); NDR: §§ 19 Abs. 3 Nr. 2, 29 Abs. 4 NDR-StV; RB: §§ 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, 18 Abs. 4 S. 1 RB-G; RBB: §§ 13 Abs. 2 Nr. 2, 22 Abs. 2 RBB-StV; SR: §§ 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, 34 Abs. 4 S. 1 SMG; SWR: §§ 15 Abs. 3 Nr. 1, § 26 Abs. 3 S. 1 SWR-StV (Abberufung durch gemeinsamen Beschluss von Rundfunkrat und Verwaltungsrat); WDR: §§ 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 3, 24

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Im Ergebnis stehen dem Rundfunkrat zwar nur ausnahmsweise präventive, dafür aber verbindliche repressive Befugnisse im Rahmen der Programmüberwachung und -kontrolle zu; im eigentlichen Sinne ist die Programmüberwachung und -kontrolle deshalb Programm*aufsicht*. Solange der Intendant die kaum restriktiven Grenzen seiner Programmgestaltungskompetenz beachtet, ist er in seinen Entscheidungen indes weitgehend autonom.[654]

4. Behandlung der Programmbeschwerden

Die anstaltsinterne Programmkontrolle erfolgt nicht nur unmittelbar im Rahmen der Programmüberwachung und -kontrolle, sondern auch mittelbar durch die Befassung des Rundfunkrats mit den Programmbeschwerden Dritter. Grundsätzlich behandelt der Intendant derartige Beschwerden.[655] Die endgültige Entscheidung über Programmbeschwerden bleibt aber dem Rundfunkrat vorbehalten, sofern sich der Beschwerdeführer gegen den (Ausgangs-)Bescheid des Intendanten wendet oder eine (fristgerechte) Antwort des Intendanten ausbleibt.[656] Nichts anderes gilt bei BR, MDR und

---

Abs. 2 S. 1 WDR-G. – Dagegen für das ZDF: § 26 Abs. 3 S. 1 ZDF-StV (Entlassung durch den Verwaltungsrat mit Zustimmung des Fernsehrats).

654 *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 122.

655 BR: Art. 19 S. 1, 2 BR-G; DLR: § 15 Abs. 2 S. 3 DLR-StV i. V. m. § 21 Abs. 1 S. 1 DLR-Satzung; DW: § 19 Abs. 2 S. 2 DW-G, ferner § 15 Abs. 1 S. 1 DW-Satzung; HR: § 5 Abs. 1 S. 1 HR-Satzung; MDR: § 13 S. 1, 2 MDR-StV; NDR: § 14 Abs. 1 NDR-StV, ferner § 7 Ziff. 1 GO NDR-Rundfunkrat; RB: § 26 Abs. 3 S. 1, Abs. 5 S. 1 RB-G; RBB: § 10 Abs. 2 S. 1 RBB-StV, § 10 Abs. 2 S. 5 RBB-StV i. V. m. § 23 Abs. 1 S. 1 RBB-Satzung; SR: § 8 Abs. 2 S. 6 SMG; SWR: § 11 Abs. 1 S. 1 SWR-StV, ferner § 20 Abs. 2 S. 1 SWR-Satzung, gem. § 11 Abs. 4 SWR-StV, § 20 Abs. 2 S. 1 SWR-Satzung tritt im Zuständigkeitsbereich der Landessender der Direktor des jeweiligen Landessenders an die Stelle des Intendanten; WDR: § 10 Abs. 2 S. 1 WDR-G, ferner § 33 Abs. 1 S. 1 WDR-Satzung; ZDF: § 15 Abs. 2 S. 3 ZDF-StV i. V. m. § 21 Abs. 1 ZDF-Satzung. – § 26 Abs. 2 RB-G sowie § 10 Abs. 3 WDR-G, § 33 Abs. 2 WDR-Satzung sehen zusätzlich die Einrichtung einer unabhängigen Publikumsstelle vor, die zu den eingegangenen Beschwerden Stellung nimmt. Der Intendant berücksichtigt bei seiner Entscheidung die Stellungnahme gem. § 26 Abs. 2 S. 4 RB-G bzw. entscheidet auf Grundlage des Vorschlags der Publikumsstelle gem. § 10 Abs. 3 S. 3 WDR-G.

656 BR: § 9 Abs. 2 S. 1 Buchst. b, Abs. 3, 4 GO BR-Rundfunkrat; DLR: § 15 Abs. 2 S. 3 DLR-StV i. V. m. § 21 Abs. 2 S. 4, 5 DLR-Satzung; DW: § 19 Abs. 3 S. 2 DW-G, § 19 Abs. 4 S. 1 DW-G i. V. m. § 15 Abs. 2, 3 DW-Satzung; HR: § 9 Nr. 5 HR-G („endgültige Entscheidung in Beschwerdesachen"), ferner § 5 Abs. 2, 3 HR-Satzung; MDR: Art. 13 Abs. 3, 4 MDR-Satzung; NDR: § 14 Abs. 1 NDR-StV i. V. m. § 7 Ziff. 3,

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

NDR für unmittelbar an den Rundfunkrat gerichtete Programmbeschwerden unter der Voraussetzung, dass der Vorsitzende des Gremiums eine Behandlung durch den Rundfunkrat oder den zuständigen Ausschuss für geboten hält.[657] Entscheidet anstelle des Rundfunkrats ein Ausschuss über die Programmbeschwerde, kann der Beschwerdeführer bei Deutschlandradio und HR Einspruch erheben und auf diesem Wege eine Entscheidung des Plenums herbeiführen.[658] Im Übrigen setzt sich die rundfunkrechtliche Zuweisung der letztverbindlichen Entscheidungskompetenz über Programmbeschwerden an den Rundfunkrat in der Normierung verschiedener Unterrichtungs- sowie interner Berichtspflichten des Intendanten fort:[659] Bei DW, RB, SR, SWR, WDR sowie ZDF informiert der Intendant den Rundfunkrat (oder den zuständigen Ausschuss) über die eingegangenen Beschwerden und/oder deren Behandlung,[660] im Fall von BR und MDR jedenfalls über die erhobenen Einwendungen gegen von ihm erlassene (Ausgangs-)Bescheide.[661] Ferner sieht § 9 Abs. 1 S. 5 GO BR-Rundfunkrat die regelmäßige Befassung des Rundfunkrats mit dem Bericht des Intendanten über das interne Beschwerdemanagement vor. Der WDR-Rundfunkrat

4 GO NDR-Rundfunkrat; RB: § 26 Abs. 4 S. 1 RB-G; RBB: § 10 Abs. 2 S. 2 RBB-StV, § 10 Abs. 2 S. 5 RBB-StV i. V. m. § 23 Abs. 2, 3 RBB-Satzung; SR: § 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 SMG i. V. m. § 16 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 GO SR-Rundfunkrat; SWR: § 11 Abs. 2 S. 1 SWR-StV, § 11 Abs. 5 S. 1 SWR-StV i. V. m. § 20 Abs. 3 SWR-Satzung, gem. § 11 Abs. 4 SWR-StV tritt im Zuständigkeitsbereich der Landessender der Landesrundfunkrat des jeweiligen Landessenders an die Stelle des Rundfunkrats; WDR: § 10 Abs. 2 S. 3 WDR-G, § 10 Abs. 5 S. 1 WDR-G i. V. m. § 33 Abs. 3, 4 WDR-Satzung; ZDF: § 15 Abs. 2 S. 3 ZDF-StV i. V. m. § 21 Abs. 3 ZDF-Satzung.

657 BR: § 9 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Buchst. a, Abs. 3, 4 GO BR-Rundfunkrat; MDR: Art. 13 Abs. 2 S. 1 MDR-Satzung; NDR: § 14 Abs. 1 NDR-StV i. V. m. § 7 Ziff. 1 S. 1 GO NDR-Rundfunkrat.

658 DLR: § 15 Abs. 2 S. 3 DLR-StV i. V. m. § 21 Abs. 2 S. 6, 8 DLR-Satzung; HR: § 5 Abs. 3 HR-Satzung.

659 Bei dem BR berichtet dagegen der Vorsitzende des Rundfunkrats über (erledigte) Programmbeschwerden, § 9 Abs. 1 S. 4 GO BR-Rundfunkrat.

660 RB: § 26 Abs. 6 S. 1 RB-G, § 26 Abs. 6 S. 2 RB-G sieht zusätzlich einen Bericht der Publikumsstelle vor; SR: § 16 Abs. 4 S. 1 GO SR-Rundfunkrat; SWR: § 11 Abs. 5 S. 1 SWR-StV i. V. m. § 20 Abs. 4 SWR-Satzung (sofern der Intendant der Beschwerde abhilft); WDR: § 10 Abs. 4 S. 1 WDR-G, § 33 Abs. 1 S. 2 WDR-Satzung (vierteljährlicher, zusammenfassender Bericht); ZDF: § 15 Abs. 2 S. 3 ZDF-StV i. V. m. § 21 Abs. 2 S. 4 ZDF-Satzung (bei der Beantwortung von unmittelbar an den Fernsehrat gerichteten Beschwerden durch den Intendanten). – Bei der DW legt der Intendant dem Rundfunkrat die eingegangenen Beschwerden sowie seinen Bescheid vor, § 19 Abs. 3 S. 1 DW-G, § 15 Abs. 1 S. 3 DW-Satzung.

661 BR: Art. 19 S. 3 BR-G (sofern der Intendant nicht bereit ist, der Einwendung Rechnung zu tragen); MDR: § 13 S. 3 MDR-StV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kann seiner Kompetenz zur Entscheidung über Programmbeschwerden zusätzliche Wirkung verschaffen, indem er von dem Intendanten die Veröffentlichung seiner Beanstandung im Programm des Senders verlangt.[662]

III. Transparenz des Rundfunkrats im Bereich programmbezogener Kompetenzausübung

Der Rundfunkrat verfügt nach all dem über weitreichende Kompetenzen im Programmbereich. In der Zusammenschau mit der Verteilung der Programmgestaltungskompetenz verdeutlichen diese Befugnisse: Der Rundfunkrat beeinflusst die Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht nur im Wege der (unverbindlichen) Programmberatung, die Programmgestaltung ist vielmehr insgesamt in die binnenpluralistisch organisierte Programmaufsicht eingebunden, die zwar repressiv, aber verbindlich angelegt ist. Die Transparenz der Ausübung der programmbezogenen Kompetenzen – von der Programmberatung über die Festlegung der Programmrichtlinien bis hin zur Programmkontrolle – ist deshalb ein wesentlicher Aspekt der Transparenz der Programmgestaltung, zumal die redaktionellen Prozesse, d. h. die eigentliche Programmgestaltung, verfassungsrechtlich weitgehend von Transparenzpflichten abgeschirmt sind. Dabei ist wiederum zwischen der internen und der externen Transparenz zu unterscheiden: Die interne Transparenz, verstanden als der Abbau von Informationsasymmetrien innerhalb der Rundfunkanstalten, richtet sich neben den bereits untersuchten Unterrichtungs- und Berichtspflichten im Beschwerdeverfahren[663] und abseits sonstiger senderspezifischer Berichtspflichten des Intendanten[664] nach den allgemeinen Fremd- und Selbstinformationsrechten des Gremiums. Der Rundfunkrat verfügt dementsprechend zur Erfüllung seiner (Aufsichts-)Befugnisse im Programmbereich über ein

662 § 33 Abs. 4 S. 3 WDR-Satzung. – Auch der Intendant kann wegen der Schwere eines Verstoßes oder der öffentlichen Bedeutung der Sache bestimmen, dass über eine (von ihm positiv beschiedene) Beschwerde im Programm informiert wird, § 33 Abs. 4 S. 4 WDR-Satzung.

663 Siehe soeben § 6 B. II. 4. (S. 186 ff.).

664 Insbesondere § 4a Abs. 2 WDR-G (Bericht über den Stand der Erfüllung der Programmrichtlinien); § 5a Abs. 2 S. 1-3 WDR-G (Bericht über die Auftrags- und Koproduktionen mit unabhängigen und abhängigen Produzenten); § 7 Abs. 3 WDR-G (Bericht über die Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern und Dritten).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Auskunfts- und Einsichtsrecht, ein Zitier- und Fragerecht sowie über die Befugnis zur Einholung externen Sachverstands.[665] Im Mittelpunkt der externen Transparenz, d. h. des Abbaus von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft, stehen dagegen die Sitzungsöffentlichkeit, die Zugänglichkeit der Beratungsunterlagen und die Sitzungsdokumentation des Rundfunkrats.[666] Nimmt der Rundfunkrat insofern seine programmbezogenen Aufgaben vor den Augen der Öffentlichkeit wahr und sieht von einer Verlagerung wesentlicher Vorgänge der Programmkontrolle in die (nichtöffentlich tagenden) Ausschüsse ab, kann das Gremium einen bedeutenden Beitrag zur Transparenz der Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten leisten und zugleich die Wirksamkeit der eigenen Einflussmöglichkeiten steigern.[667]

C. Verfahrenstransparenz des Drei-Stufen-Tests zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags

Anders als bei der repressiven Programmkontrolle tritt der Rundfunkrat im Rahmen des Verfahrens zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags gem. § 32 MStV als *Entscheidungs*organ auf,[668] seine Aufgabe nähert sich insofern der Rolle des Gesetzgebers an.[669] Kern des Verfahrens ist der Drei-Stufen-Test gem. § 32 Abs. 4 MStV,[670] der die Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags im Bereich der

665 Dazu ausführlich oben § 5 C. I. (S. 103 ff.).

666 Dazu ausführlich oben § 5 D. I. 2. (S. 116 ff.).

667 Hervorzuheben ist in dem Kontext § 9 Abs. 4 S. 2 GO BR-Rundfunkrat, der die Öffentlichkeit der Beratungen über Programmbeschwerden vorsieht.

668 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 372 f.; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rn. 10: „Neuartige Kompetenz". – A. A. *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 254: keine neue Tätigkeit. – Dies ändert nichts an der soeben skizzierten Kompetenzverteilung zwischen Intendant und Rundfunkrat; der Intendant behält die ungeteilte Programmgestaltungskompetenz und trägt nach wie vor die Programmverantwortung. – Angesichts dieses Verantwortungszuwachses wird zum Teil die Eignung des Rundfunkrats für die Erfüllung seiner Aufgaben nach § 31 MStV in Frage gestellt, siehe zu der Diskussion insbesondere die in *Lilienthal*, Professionalisierung der Medienaufsicht versammelten Beiträge. – Zur rundfunkrechtlichen Kompetenzzuweisung siehe § 5 A. I. m. Fn. 174.

669 *Schulz*, in: Liber amicorum Eberle, S. 121 (122).

670 Zur Terminologie *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rn. 55 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Telemedien nicht primär materiell programmiert,[671] sondern als einen Begründungsprozess strukturiert.[672] Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht deshalb die Verfahrenstransparenz dieses Begründungsprozesses zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags. Das mehrstufige Verfahren (I.) ist mit Blick auf seinen beihilferechtlichen Hintergrund (II.) im Wesentlichen unionsrechtlich determiniert (III.). Die unionsrechtlichen Vorgaben realisieren sich sowohl in den Befugnissen des Rundfunkrats zur unabhängigen Sachverhaltsaufklärung (IV.) als auch in den Regelungen zur externen Transparenz des Verfahrens (V.). Die Potenziale des prozeduralen Konzepts für die Transparenz des Drei-Stufen-Tests zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags bleiben indes teilweise ungenutzt (VI.).

I. Struktur des Drei-Stufen-Tests

Der Drei-Stufen-Test richtet sich neben den punktuellen Vorgaben des MStV maßgeblich nach den von dem Rundfunkrat erlassenen Satzungen und Richtlinien gem. §§ 31 Abs. 1 S. 1, 32 Abs. 3 S. 1 MStV.[673] Gem. § 31 Abs. 1 S. 2 MStV enthalten diese Satzungen und Richtlinien „Regelungen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Gremienentscheidungen"; sie sind gem. § 31 Abs. 1 S. 3 MStV zu veröffentlichen. Konkret vollzieht sich der gesetzlich skizzierte und untergesetzlich konkretisierte Prozess in mehreren Phasen:[674] Ausgangspunkt ist das Telemedienkonzept gem. § 32 Abs. 1, 2

671 Kritisch *Wimmer*, ZUM 2009, 601 (605 ff.).

672 *Schulz*, Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung, S. 30.

673 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rn. 128. – Angesprochen sind die Satzungen und Richtlinien über das Verfahren zur Erstellung von Konzepten für Telemedienangebote und das Verfahren für neue Telemedienangebote oder wesentliche Änderungen (§ 31 Abs. 1 S. 1 MStV) sowie die Satzungen und Richtlinien zur Festlegung der Kriterien, in welchen Fällen ein neues oder die wesentliche Änderung eines Telemedienangebots vorliegt (§ 32 Abs. 3 S. 1 MStV). – Die Satzungen und/oder Richtlinien der Sender, insbesondere der in der ARD zusammengeschlossenen Anstalten, über das Verfahren für neue Telemedienangebote oder wesentliche Änderungen gem. § 31 Abs. 1 S. 1 MStV sind im Wesentlichen wortgleich und werden deshalb im Folgenden zusammengefasst als „Satzungen und Richtlinien über das Verfahren für neue Telemedienangebote und wesentliche Änderungen". Etwaige Abweichungen werden kenntlich gemacht.

674 Anschaulich *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 115, die von fünf Verfahrensabschnitten ausgehen.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

MStV.[675] Die maßgebliche Weichenstellung für die Einleitung des Verfahrens ist sodann in den Aufgreifkriterien des Drei-Stufen-Tests gem. § 32 Abs. 3 MStV angelegt.[676] Auf dieser Grundlage erfolgt die Vorprüfung des Intendanten, ob es sich bei dem geplanten Telemedienangebot um ein neues Telemedienangebot i. S. v. § 32 Abs. 1 MStV oder eine wesentliche Änderung eines bestehenden Telemedienangebots i. S. v. § 32 Abs. 3 MStV handelt.[677] Liegen die Voraussetzungen des § 32 Abs. 3 MStV vor, beantragt der Intendant die Durchführung des Verfahrens gem. § 32 Abs. 4 MStV und leitet dem Rundfunkrat zu diesem Zweck die Angebotsbeschreibung gem. § 32 Abs. 4 S. 2-3 MStV („großes Telemedienkonzept") zu.[678]

Als „Herr des Verfahrens"[679] beschließt der Rundfunkrat über die Verfahrenseröffnung.[680] Einen zentralen Verfahrensschritt markiert anschließend die in § 32 Abs. 5 MStV angelegte Informationsphase,[681] in der der Rundfunkrat die Voraussetzungen für eine informierte Entscheidung als Ergebnis der Beratungs- und Abwägungsphase schafft.[682] Erst im Rahmen dieser Beratungs- und Abwägungsphase erfolgt die Subsumtion unter die Kriterien des § 32 Abs. 4 S. 2 MStV und damit der eigentliche „Drei-Stufen-Test": Der Rundfunkrat ermittelt, inwieweit das neue Telemedienangebot oder die

675 Näher *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 239 f.; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rn. 37 ff. Zur Differenzierung zwischen „kleinem" und „großem" Telemedienkonzept *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 340 ff.

676 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rn. 46: „Scharnier zwischen den Telemedienkonzepten nach § 11f Abs. 1, 2 und dem ‚Drei-Kriterien-Test' nach § 11f Abs. 4".

677 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 388; *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 116, die ferner darauf hinweisen, dass der Rundfunkrat diese Vorprüfung ebenfalls vorzunehmen hat.

678 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 390.

679 *Sokoll*, NJW 2009, 885 (887); *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 251; *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 67.

680 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 134; *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 404 f.

681 Ausführlich *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 138 ff.; *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 406 ff.

682 Zur Beratungs- und Abwägungsphase bzw. zur Entscheidungsphase *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 146 ff.; *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 429 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wesentliche Änderung den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht (1. Stufe), in welchem Umfang durch das neue Telemedienangebot oder die wesentliche Änderung in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird (2. Stufe) und welcher finanzielle Aufwand für das neue Telemedienangebot oder die wesentliche Änderung erforderlich ist (3. Stufe). Die Entscheidung gem. § 32 Abs. 6 S. 1 MStV, ob die Aufnahme eines neuen Telemedienangebots oder einer wesentlichen Änderung diesen Voraussetzungen entspricht, ist insofern Produkt einer Gesamtabwägung im Sinne einer finalen Kosten-Nutzen-Abwägung.[683] Gem. § 32 Abs. 6 S. 2 und 3 MStV ist die Entscheidung zu begründen.

Seinen Abschluss findet das Verfahren zur Konkretisierung des Telemedienauftrags in der Prüfung durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde gem. § 32 Abs. 7 S. 1 MStV. Mit der Veröffentlichung der Beschreibung des neuen Telemedienangebots oder der wesentlichen Änderung gem. § 32 Abs. 7 S. 2, 3 MStV erfolgt die formelle Beauftragung des Senders i. S. v. Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV.[684]

II. Beihilferechtlicher Hintergrund

Ungeachtet der bemerkenswerten verfassungsrechtlichen Überformung des Rundfunkrechts ist der Hintergrund des Drei-Stufen-Tests zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags kein rein verfassungsrechtlicher. Der Telemedienauftrag gem. § 11 Abs. 1 RStV a. F.[685] war auch vor Einführung des Verfahrens nach § 11f RStV (jetzt § 32 MStV) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist die Bestimmung des Telemedienauftrags in Ermangelung eines verfassungsrechtlichen Auftrags im Wesentlichen dem Gesetzgeber überantwortet und

683 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 439 ff.; ähnlich *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 63.

684 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 482 mit Hinweis auf die a. A.

685 Gültig ab 01. 03. 2007 bis 31. 05. 2009; eingeführt durch StV v. 25. 09. 2003 (Siebter RÄndStV), Abs. 1 S. 2 geändert m. W. v. 01. 03. 2007 durch StV v. 31. 07. 2006 (Neunter RÄndStV): „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat durch die Herstellung und Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken. Er kann programmbegleitend Druckwerke und Telemedien mit programmbezogenem Inhalt anbieten."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unterliegt allein hinsichtlich der Regelungsdichte den aus der Programmfreiheit sowie dem Grundsatz der Staatsferne folgenden Grenzen.[686]

Hintergrund des Verfahrens nach § 32 MStV ist vielmehr ein unionsrechtlicher: Der Drei-Stufen-Test ist auf den sog. „Beihilfekompromiss" zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2007 zurückzuführen. Auslöser waren mehrere gegen die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerichtete Beschwerden (u. a.) privater Rundfunkveranstalter und des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT), die unter anderem die Online-Aktivitäten der Sender als Überschreitung des öffentlich-rechtlichen (Programm-)Auftrags rügten.[687] Die Kommission leitete aufgrund des Vorbringens ein Prüfverfahren im Rahmen der Beihilfeaufsicht des Art. 88 EGV (Art. 108 AEUV) ein und kam zu dem Schluss, dass es sich bei der Finanzierungsgarantie sowie bei der damaligen Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks um eine (bestehende) „Beihilfe" i. S. v. Art. 87 Abs. 1 EGV (Art. 107 Abs. 1 AUEV) handele.[688] Unter diesen Vorzeichen richtete sich die Vereinbarkeit der Rundfunkgebühr mit dem Gemeinsamen Markt nach Art. 86 Abs. 2 EGV (Art. 106 Abs. 2 AEUV), nach dem Protokoll von Amsterdam[689] sowie nach der Rundfunkmitteilung[690].[691]

Die Kommission prüfte dementsprechend, ob (1.) „es sich bei den Tätigkeiten von ARD und ZDF um klar definierte Verpflichtungen handelt, die aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag erwachsen" [Definition], (2.) „ob ARD and ZDF [sic] die Erfüllung dieses Auftrags von deutschen Behörden offiziell übertragen wurde und ob angemessen kontrolliert wird, ob sie ihren Auftrag erfüllt haben" [Beauftragung], und ferner (3.) „ob die Finanzierung gemessen an den Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags verhältnismäßig ist und nicht zu unnötigen Wettbewerbsverzer-

686 *Schmitt*, NVwZ 2018, 769 (770 ff.).

687 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 10; zusammenfassend Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 67 ff.

688 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 141-216. – Nichts anderes kann im Übrigen für den Rundfunkbeitrag gelten, siehe *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2018 – C-492/17, EuZW 2019, 91 (Rn. 67). – Ausführlich unten § 7 A. I. vor 1. (S. 223 ff.).

689 Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, Abl EU C 340 v. 10. 11. 1997, S. 109.

690 In Bezug genommen ist die zum Zeitpunkt der Prüfung noch gültige Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abl EU C 320 v. 15. 11. 2001, S. 5.

691 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 217.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rungen führt" [Verhältnismäßigkeitskriterium].[692] Entlang dieses Maßstabs gelangte die Kommission zu der Auffassung, dass die bestehende Finanzierungsregelung keine hinreichend klare und genaue Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags für neue Mediendienste enthalte.[693] Denn eine Bestimmung, der zufolge öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten programmbezogene und programmbegleitende neue Mediendienste anbieten dürfen, sei nicht hinreichend präzise.[694] Aus dem gleichen Grund existiere keine förmliche Übertragung eines Auftrags für neue Mediendienste,[695] zumal die (Gremien-)Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit Zweifeln unterliege.[696] Ferner umfasse der Rundfunkauftrag auch rein kommerzielle Tätigkeiten und verstoße insofern gegen das Verhältnismäßigkeitskriterium.[697]

Die Prüfung der Kommission mündete in einen Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen unter anderem zur Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags,[698] die die Bunderegierung in ihren förmlichen Zusagen aufgriff.[699] Kern dieser Zusagen ist die Einführung eines an dem Public-Value-Test der BBC orientierten[700] dreistufigen Verfahrens zur Präzisierung des Telemedienauftrags und zur entsprechenden Beauftragung der Sender.[701] Die Kommission erachtet diese Zusagen grundsätzlich für geeignet, die Vereinbarkeit der Rundfunkfinanzierung mit den Wettbewerbsvorschriften herzustellen.[702] Mit der Einführung insbesondere des Drei-Stufen-Tests im Zwölften RÄndStV gelten die Zusagen der Bundesrepublik Deutschland als umgesetzt; die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist damit beihilferechtlich zulässig.[703] Gleichwohl beob-

692 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 218 f.
693 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 307.
694 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 236.
695 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 245-252.
696 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 253-258.
697 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 307.
698 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 308-321.
699 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 326-357.
700 *Henle*, Wie testet man Public Value?, epd medien 92/2007, 3; *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 362 ff.; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11 RStV Rn. 37 ff.
701 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 327-332.
702 Europäische Kommission, KOM(2007) 1761 endg. Rn. 358-396.
703 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 63; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11 RStV Rn. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

achtet die Kommission die Praxis der Auftragspräzisierung. Ein erneutes Einschreiten ist keineswegs ausgeschlossen.[704]

III. Unionsrechtliche Transparenz-Vorgaben für die Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags

Die Entstehungsgeschichte des Drei-Stufen-Tests zeigt, dass das Verfahren zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags maßgeblich unionsrechtlich determiniert ist. Die angesprochenen unionsrechtlichen Vorgaben sind im Wesentlichen beihilferechtlicher Natur und ergeben sich aus den Art. 106, 107 AEUV sowie aus den Auslegungsbestimmungen des Amsterdamer Protokolls. Der beihilferechtliche Maßstab verdichtet sich in der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Rundfunkmitteilung),[705] die die Entscheidungspraxis der Kommission konsolidiert.

Wenn die Kommission insofern die Gegebenheiten des jeweiligen einzelstaatlichen Systems anerkennt[706] und sich etwa im Zusammenhang mit der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags auf die Prüfung offensichtlicher Fehler beschränkt,[707] betont sie zwar den weiten Spielraum der Mitgliedstaaten für den Telemedienauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunksender.[708] Die Rundfunkmitteilung kennt aber auch zwingende Vorgaben, die neben der genauen Auftragsdefinition[709] insbesondere die Unabhängigkeit der für die Auftragskonkretisierung und -kontrolle zuständigen Stellen fordern und in dem Zusammenhang konkrete Transparenzstandards formulieren. Das unionsrechtlich determinierte Verfahren zur Konkretisierung des Telemedienauftrags gem. § 32 MStV muss in diesem

704 *Wimmer*, ZUM 2009, 601 (606); *Sokoll*, NJW 2009, 885 (887); *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 62 f.; *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 65: „Die Kuh ist vom Eis, kann aber jederzeit wieder dorthin geraten."

705 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Rundfunkmitteilung), Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12.

706 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 41.

707 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 39.

708 Ausführlich *Ungerer*, „Fairer publizistischer Wettbewerb", epd medien 48/2009, 15 (18).

709 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 45 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Sinne sowohl die Unabhängigkeit und Wirksamkeit des Drei-Stufen-Tests als auch seine Transparenz garantieren:[710] Zum einen kann die Prüfung im Rahmen des Drei-Stufen-Tests nur dann objektiv sein, „wenn sie von einer Stelle durchgeführt wird, die effektiv von der Geschäftsführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt unabhängig ist […] und die mit den für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen ausgestattet ist".[711] Um Transparenz zu gewährleisten und alle für eine fundierte und ausgewogene Entscheidung erforderlichen Informationen zu erhalten, ist bei dieser Prüfung zum anderen allen „betroffenen Akteuren die Möglichkeit einzuräumen, im Rahmen einer offenen Konsultation zu den geplanten wesentlichen neuen Diensten Stellung zu nehmen". Das Ergebnis der Konsultation, die anschließende Bewertung sowie die Gründe für die Entscheidung sind öffentlich zugänglich zu machen.[712]

Mit diesen im Kern beihilferechtlichen Vorgaben formuliert die Kommission verbindliche Verfahrensmaximen. Im Mittelpunkt steht insofern die Transparenz des Verfahrens zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags: Das unionsrechtliche Gebot der Unabhängigkeit der für die Bestimmung des Telemedienauftrags zuständigen Stelle setzt Möglichkeiten des Rundfunkrats zur eigenständigen Sachverhaltsermittlung voraus, insbesondere zur Einholung externen Sachverstands.[713] Zugleich begrenzt die Unabhängigkeit des Rundfunkrats den Rückgriff auf die Ressourcen der beaufsichtigten Anstalt sowie den Informationsaustausch mit dem Intendanten, um jeder unsachgemäßen Beeinflussung vorzubeugen: Ein dysfunktionaler Informationsfluss, der die eigenständige Sachverhaltsermittlung, -bewertung und Entscheidung des Gremiums in Frage stellen könnte, ist unzulässig.[714] Einen notwendigen Schritt des Verfahrens zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags bildet demgegenüber die Durchführung eines Konsultationsverfahrens; die im Rahmen des Konsultationsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen (als Ergebnis der Konsultation), ihre Bewertung sowie die abschließende Entscheidung sind zu veröffentlichen. Die Entscheidung ist zu begründen.[715]

710 *Ungerer*, „Fairer publizistischer Wettbewerb", epd medien 48/2009, 15 (18); in diese Richtung auch *Wimmer*, ZUM 2009, 601 (603).
711 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 89.
712 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 87.
713 Ähnlich *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 95.
714 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 72; *Jahn*, Drei-Stufen-Test und plurale Rundfunkaufsicht, S. 148 f.
715 *Ungerer*, „Fairer publizistischer Wettbewerb", epd medien 48/2009, 15 (18).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ziel dieser unionsrechtlichen Verfahrensmaximen ist die Sicherstellung einer unabhängigen Entscheidung über den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrag, und zwar auf möglichst fundierter Tatsachengrundlage. Insofern kann auch die öffentliche Anteilnahme an einem transparenten Verfahren die Unabhängigkeit der entscheidenden Stelle stärken. Nicht zu vernachlässigen sind außerdem die in dem Erfordernis einer präzisen und damit transparenten Auftragsdefinition angelegten Aspekte des Konkurrentenschutzes sowie der Kontrollermöglichung.[716] Dabei sollten die deutschen Rundfunkgesetzgeber sowie die für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests zuständigen Rundfunkräte *besondere* Sorgfalt auf eine diesen Zielen entsprechende Verfahrensgestaltung und -praxis verwenden: Die Kommission bringt der deutschen „Binnenlösung", d. h. der Durchführung des Verfahrens durch die bestehenden Gremien der Rundfunkanstalten, Skepsis entgegen und dürfte deshalb nachdrücklich auf der Unabhängigkeit und Transparenz des Verfahrens bestehen.[717]

IV. Unabhängige Sachverhaltsaufklärung

Nach dem Gesagten sind Möglichkeiten zur unabhängigen Sachverhaltsaufklärung nicht nur normativ geboten. Sie sind mit Blick auf den mit der Zu-

716 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 46: „Eine klare Festlegung der unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fallenden Tätigkeiten ist auch wichtig, damit die privaten Anbieter ihre Tätigkeiten planen können. Der öffentlich-rechtliche Auftrag sollte zudem auch deshalb genau genug definiert sein, damit die Behörden der Mitgliedstaaten – wie im folgenden Abschnitt beschrieben – seine Erfüllung wirksam kontrollieren können." – Siehe für diese Ziele bereits im o. g. Prüfverfahren *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 39.

717 In diese Richtung *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 235. – Ferner *Ungerer*, „Fairer publizistischer Wettbewerb", epd medien 48/2009, 15 (16 f.): Es gehe insofern um eine „Nagelprobe der Glaubwürdigkeit". – Die Vorbehalte der Kommission gegenüber der „Binnenlösung" teilend *Wimmer*, ZUM 2009, 601 (608 f.): „Organisationssoziologisch liegt nahe, dass anstaltsinterne Gremien sich einer Expansion des Tätigkeitsfelds der Anstalt nicht mit allzu großem Nachdruck widersetzen werden, oder wenn sie es tun, dann schwerlich mit Rücksicht auf publizistische oder geschäftliche Interessen der privaten Konkurrenz. Daher erscheint zweifelhaft, ob es strukturell glücklich ist und eine zur Gewährleistung einer fairen Abwägungsentscheidung gut geeignete Organisations- und Verfahrensregelung darstellt, die Bewertung der positiven Effekte des anstaltseigenen neuen Angebots und deren Ausbalancierung mit gegenläufigen Belangen der privaten Publizistik ausgerechnet in die Hand des zuständigen Gremiums der betroffenen Rundfunkanstalt zu legen."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ständigkeit des Rundfunkrats für die Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags einhergehenden Aufgabenzuwachs, der insbesondere bei der Ermittlung marktrelevanter und publizistischer Auswirkungen des geplanten Telemedienangebots (2. Stufe) fachliche Kompetenzen und Ressourcen voraussetzt, faktisch erforderlich.[718] Zentrales Element des Drei-Stufen-Tests zur Konkretisierung des Telemedienauftrags ist deshalb die in § 32 Abs. 5 MStV angelegte Informationsphase,[719] die sowohl obligatorische als auch fakultative Verfahrensschritte zur Sachverhaltsaufklärung vorsieht.

1. Stellungnahmen Dritter, § 32 Abs. 5 S. 1, 2 MStV

Gem. § 32 Abs. 5 S. 1 MStV hat der Rundfunkrat (als zuständiges Gremium) vor Aufnahme eines neuen Telemedienangebots oder einer wesentlichen Änderung „Dritten in geeigneter Weise, insbesondere im Internet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben". Die Gelegenheit zur Stellungnahme besteht innerhalb einer Frist von mindestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens (§ 32 Abs. 5 S. 2 MStV).[720] Anders als unionsrechtlich gefordert, adressiert § 32 Abs. 5 S. 1 MStV damit nicht nur „betroffene Akteure", sondern auch Interessenverbände, zivilgesellschaftliche Gruppen, sonstige Mitglieder der Öffentlichkeit sowie Individualpersonen.[721] Gegenstand der Stellungnahme können nach dem Wortlaut des § 32 Abs. 5 S. 1 MStV („zu den Anforderungen des Absatzes 4") sämtliche Kriterien des Drei-Stufen-Tests sein.[722] Das obligatorische Konsultationsverfahren bezweckt insofern, „die Informations- und Entscheidungsgrundlage für den Rundfunkrat zu verbessern und ihn so in die Lage zu versetzen, eine möglichst objektive Entscheidung zu treffen".[723]

---

718 Zu den gestiegenen Anforderungen an den Rundfunkrat *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 242 ff.; *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 252.

719 Dazu soeben § 6 C. I. (S. 190 ff.).

720 Bei dieser Frist handelt es sich um keine Ausschlussfrist, siehe *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rn. 167.

721 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 136; *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 411.

722 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 137; *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 411.

723 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 142; ähnlich *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 406. – Siehe ferner die amtliche Begründung zum Zwölften RÄndStV zu § 11f Abs. 5 RStV

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2. Obligatorisches Gutachten zu marktrelevanten Auswirkungen, § 32 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 MStV

Das materielle Abwägungsprogramm des § 32 Abs. 4 S. 2 MStV zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags verlangt auf seiner zweiten Stufe die Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen jedes neuen oder veränderten Telemedienangebots.[724] Die Ermittlung dieser marktrelevanten Auswirkungen setzt ein erhebliches Maß an medienökonomischer Expertise voraus.[725] § 32 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 MStV sieht aus diesem Grund die obligatorische Beauftragung eines unabhängigen Gutachtens „zu den Auswirkungen auf alle relevanten Märkte" vor und zielt damit auf eine Professionalisierung der Gremienarbeit im Rahmen des Verfahrens gem. § 32 Abs. 4 MStV.[726]

3. Fakultative Gutachten

Während der Gesetzgeber bei der Beurteilung medienökonomischer Fragen die Einholung externen Sachverstands für zwingend erachtet, darf der Rundfunkrat die im Rahmen des Drei-Stufen-Tests zu beantwortenden publizistischen Fragen ohne Hinzuziehung externen Sachverstands beurteilen.[727] Sofern der Rundfunkrat die Einholung externen Sachverstands zur Beurteilung anderer als marktökonomischer Fragen gleichwohl für erforderlich hält, kann das Gremium gem. § 32 Abs. 5 S. 4 Hs. 1 MStV „zur Entscheidungsbildung gutachterliche Beratung durch unabhängige Sachverständige auf Kosten der jeweiligen Rundfunkanstalt in Auftrag geben". Nach diesem weit gefassten Wortlaut („zur Entscheidungsbildung") kann der Rundfunkrat fakultative Gutachten für sämtliche im Zusammenhang mit dem Drei-Stufen-Test stehenden und aus seiner Sicht relevanten Gesichtspunkte beauftragen.[728]

---

a. F.: „Um den Rundfunk-, Fernseh- und Hörfunkräten eine objektive Prüfung zu ermöglichen, sollen Dritte die Möglichkeit zur Äußerung haben."

724 Ausführlich zu dieser zweiten Stufe *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 102 ff.

725 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 414.

726 *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 111.

727 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 138.

728 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 425.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

4. Sonstige Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung

Mit Blick auf die Unabhängigkeit des Rundfunkrats, die in Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben in den Satzungen und Richtlinien gem. § 31 Abs. 1 S. 2 MStV sicherzustellen ist, kann der Rundfunkrat ferner auf sonstige Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung zurückgreifen.[729] Abseits der obligatorischen und fakultativen Verfahrensschritte gem. § 32 Abs. 5 MStV kann der Rundfunkrat alle übrigen für erforderlich gehaltenen Möglichkeiten, wie etwa anstaltseigene und externe Expertisen, Marktstudien und Informationen von Seiten Dritter, in Anspruch nehmen.[730] Dem Gremium stehen mithin alle für nötig erachteten Möglichkeiten der Sachverhaltsermittlung offen.[731] Rechtlicher Rahmen dieser relativen Autonomie des Rundfunkrats zur Zusammenstellung aller erforderlichen Informationen bleibt aber die anstaltsinterne Kompetenzordnung: Die Zuständigkeit des Gremiums für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests lässt die Informationsrechte des Gremiums insbesondere gegenüber dem Intendanten und deren Grenzen unberührt.[732]

V. Verfahrenstransparenz

Begreift man den Drei-Stufen-Test als Begründungsprozess zur Konkretisierung des Telemedienauftrags, geht es bei dem Verfahren für die Rundfunkanstalten vor allem darum, „die Gründe für das eigene Handeln anzu-

729 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 143; *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 427; *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 266. – Der Rundfunkrat ist vor diesem Hintergrund für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens gem. § 32 MStV mit den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten (siehe für BR, DLR, RBB, SWR: Ziff. II 12 S. 1, für HR, MDR, RB, WDR: Ziff. II 11 S. 1, für NDR: Ziff. II 10 S. 1, für SR: Ziff. II 14 S. 1 und für ZDF: Ziff. I 14 S. 1 der jeweiligen Satzung oder Richtlinie über das Verfahren für neue Telemedienangebote und wesentliche Änderungen) und kann diese Mittel auch für die Sachverhaltsaufklärung verwenden.

730 Diese Beispiele nennen *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 143.

731 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 142 f.

732 Darauf weisen zurecht *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 143 hin. – Siehe zu den Informationsrechten des Rundfunkrats oben § 5 C. I. (S. 103 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

geben, aber auch diese Handlung gegenüber Dritten zu rechtfertigen und schließlich eine Basis für das weitere eigene Handeln zu legen".[733] Damit liegt auf der Hand, dass die externe Transparenz eine (weitere) Gelingensbedingung des Verfahrens gem. § 32 MStV bildet. Der Gesetzgeber strebt dementsprechend ein „durchgehend transparentes Verfahren"[734] an und normiert verfahrensbegleitende Transparenzpflichten von der Verfahrenseröffnung bis zum Verfahrensabschluss.

1. Stellungnahmen Dritter, § 32 Abs. 5 S. 1, 2 MStV

Das Konsultationsverfahren gem. § 32 Abs. 5 S. 1, 2 MStV wurde bereits im Rahmen der unabhängigen Sachverhaltsaufklärung des Rundfunkrats vorgestellt.[735] Die Pflicht des Rundfunkrats, Dritten vor Aufnahme eines neuen Telemedienangebots oder einer wesentlichen Änderung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, fördert aber nicht allein das normative Ziel, die Tatsachengrundlage für eine fundierte und ausgewogene Entscheidung des Rundfunkrats zu erweitern. Faktisch erfüllt das Konsultationsverfahren vielmehr eine Doppelfunktion: Die Gelegenheit zur Stellungnahme ermöglicht außerdem die öffentliche Anteilnahme an der Konkretisierung des Telemedienauftrags und impliziert insofern Transparenzpflichten hinsichtlich ihres Gegenstands.

Beschließt der Rundfunkrat die Einleitung des Genehmigungsverfahrens gem. § 32 MStV, hat er die Projektbeschreibung des geplanten neuen oder veränderten Telemedienangebots nach den Richtlinien bzw. Satzungen zur Durchführung des Verfahrens für einen Zeitraum von sechs Wochen auf der Internetpräsenz des jeweiligen Senders zu veröffentlichen sowie Dritte zur Stellungnahme aufzufordern.[736] Er weist ergänzend auf die Möglichkeit der Stellungnahme in einer Pressemitteilung hin.[737] Zu veröffentlichen ist

733 *Schulz*, Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung, S. 29.

734 So die amtliche Begründung zum Zwölften RÄndStV zu § 11f Abs. 6 RStV a. F.

735 Siehe soeben § 6 C. IV. 1. (S. 198).

736 Siehe für BR, HR, MDR, RB, SWR, WDR: Ziff. II 2 S. 2, für DLR: Ziff. II 2 S. 2, 3, für NDR: Ziff. II 2 S. 1, 2, für RBB: Ziff. II 3 S. 2, für SR: Ziff. II 2 S. 1, Ziff. II 3 S. 2 und für ZDF: Ziff. I 6 S. 1, Ziff. I 7 der jeweiligen Satzung oder Richtlinie über das Verfahren für neue Telemedienangebote und wesentliche Änderungen.

737 Siehe für BR, HR, MDR, NDR, RB, SWR, WDR: Ziff. II 2 S. 3, für DLR: Ziff. II S. 4, für RBB: Ziff. III S. 3, für SR: Ziff. II S. 2 und für ZDF: Ziff. VI S. 2 der jeweiligen Satzung oder Richtlinie über das Verfahren für neue Telemedienangebote und wesentliche Änderungen.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

unter diesen Vorzeichen die *vollständige* Projektbeschreibung, d. h. die Angebotsbeschreibung und die entsprechende Begründung.[738] Der Mindestinhalt der Angebotsbeschreibung ergibt sich dabei aus den Vorgaben zur Erstellung des Telemedienkonzepts gem. § 32 Abs. 1, 2 MStV und umfasst konkrete Angaben unter anderem zu Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer des geplanten Angebots.[739] In der Begründung hat der Intendant ferner darzulegen, inwiefern das geplante Angebot die Kriterien des Drei-Stufen-Tests erfüllt.[740]

Da die Veröffentlichung der Projektbeschreibung dazu dient, Dritten die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, ist ein umfangreicher Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Anstalt, der das gesamte Vorhaben oder wesentliche in der Vorhabenbeschreibung enthaltene Daten, wie etwa die geplanten Kosten des Angebots, betrifft, mit der Zielsetzung des Konsultationsverfahrens unvereinbar. Im Übrigen wäre der Drei-Stufen-Test andernfalls ungeeignet, ein „durchgehend transparentes Verfahren" zur Konkretisierung des Telemedienauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu schaffen.[741] Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Rundfunkanstalt muss vor diesem Hintergrund eine Ausnahme bilden.

2. Obligatorisches und fakultative Gutachten, § 32 Abs. 6 S. 4 MStV

Gem. § 32 Abs. 6 S. 4 MStV machen die Rundfunkanstalten die „eingeholten Gutachten" in gleicher Weise wie die Veröffentlichung des Vorhabens bekannt. Nach dem Wortlaut ist nicht nur das obligatorische Gutachten zu den marktrelevanten Auswirkungen des geplanten Telemedienangebots

738 Siehe *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 123, die es vor diesem Hintergrund für zweifelhaft erachten, ob der Rundfunkrat eine über das Angebotskonzept hinausgehende Genehmigungsvorlage zum Gegenstand seiner Entscheidung machen dürfte.

739 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 121 f. – Siehe ferner für BR, DLR, HR, MDR, NDR, RB, RBB, SR, SWR, WDR: Ziff. II 1. A) der jeweiligen Satzung oder Richtlinie über das Verfahren für neue Telemedienangebote und wesentliche Änderungen.

740 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 122. – Siehe ferner für BR, DLR, HR, MDR, NDR, RB, RBB, SR, SWR, WDR: Ziff. II 1. B), für ZDF: Ziff. I der jeweiligen Satzung oder Richtlinie über das Verfahren für neue Telemedienangebote und wesentliche Änderungen.

741 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 144.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gem. § 32 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 MStV, sondern sind auch alle übrigen fakultativ eingeholten Gutachten gem. § 32 Abs. 5 S. 4 Hs. 1 MStV zu veröffentlichen.[742] Der Gesetzgeber differenziert nicht zwischen obligatorischem und fakultativen Gutachten; einzige Besonderheit des obligatorischen Gutachtens ist die explizit angeordnete Bekanntgabe des Namens des Gutachters gem. § 32 Abs. 5 S. 5 MStV.[743]

Über den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Gutachten trifft § 32 Abs. 6 S. 4 MStV keine eindeutige Regelung. Die Bekanntgabe der Gutachten *vor* der Entscheidung des Rundfunkrats gem. § 32 Abs. 6 S. 1 MStV ist insofern keineswegs zwingend.[744] Vielmehr legt der systematische Zusammenhang der Veröffentlichungspflicht mit dem Ergebnis des Verfahrens zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags nahe, dass die Veröffentlichung der Gutachten gemeinsam mit dem Prüfungsergebnis („einschließlich") den Regelfall markiert.[745] Dritte haben unter diesen Vorzeichen (im Gegensatz zum Intendanten, der so Möglichkeiten zu informeller Einflussnahme erhält) keine Gelegenheit, zu den eingeholten Gutachten, insbesondere zu dem Gutachten zu den marktrelevanten Auswirkungen des geplanten Telemedienangebots, Stellung zu nehmen. Das Konsultationsverfahren gem. § 32 Abs. 5 S. 1, 2 MStV wird damit sowohl aus der Perspektive der Sachverhaltsaufklärung als auch mit Blick auf die Gewährleistung „durchgehender Transparenz" entwertet.[746] In Ansehung seiner relativen Verfahrensautonomie kann – und sollte – der jeweils zuständige Rundfunkrat deshalb sämtliche eingeholten Gutachten so früh wie möglich veröffentlichen.[747] Dabei sind die Geschäftsgeheimnisse Dritter und – ausnahmsweise – der betroffenen Anstalt zu wahren.[748]

742 Anders *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 225, die davon ausgeht, dass nur das marktliche Gutachten zu veröffentlichen sei.

743 Wenn *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 228 vor diesem Hintergrund berichtet, dass das ZDF acht Kurzgutachten einholte, diese aber nicht veröffentlichte, verstößt diese Praxis gegen die Veröffentlichungspflicht gem. § 32 Abs. 6 S. 4 MStV.

744 *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 266.

745 Dies bestätigt die Praxis, siehe *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 227.

746 Kritisch *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 227 ff.

747 Ebenso Positionspapier der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten zum Drei-Stufen-Test v. 25. 05. 2009, S. 11.

748 Dazu soeben § 6 C. V. 1. (S. 201 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Verfahrensabschluss: Prüfungsergebnis und Angebotsbeschreibung

Im Anschluss an die finale Entscheidung des Rundfunkrats, ob die Aufnahme eines neuen Telemedienangebots oder einer wesentlichen Änderung den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV entspricht, hat die jeweilige Rundfunkanstalt das Ergebnis der Prüfung gem. § 32 Abs. 6 S. 4 MStV „unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen in gleicher Weise wie die Veröffentlichung des Vorhabens bekannt zu machen".[749] Die Veröffentlichung des Prüfungsergebnisses erschöpft sich insofern nicht in der bloßen Wiedergabe des Entscheidungsinhalts, § 32 Abs. 6 S. 2, 3 MStV fordert vielmehr eine umfassende Begründung, die die Entscheidung als Prozess dokumentiert: Verlangt ist eine *vollumfängliche* Darlegung, dass das in Rede stehende Angebot von dem gesetzlichen Auftrag des jeweiligen Senders umfasst ist. Dies impliziert hinreichend detaillierte und nachvollziehbare Ausführungen zu den Kriterien des Drei-Stufen-Tests, dabei sind die Stellungnahmen sowie die eingeholten Gutachten zu berücksichtigen.[750] Nach dem Willen des Gesetzgebers muss die Begründung „einen Abwägungsprozess erkennen lassen und darstellen, wie sich die Stellungnahmen und neuen Erkenntnisse auf das ursprünglich geplante Vorhaben auswirkten".[751] Die Veröffentlichung des Prüfungsergebnisses vollendet damit den öffentlichen Begründungsprozess, der mit der Bekanntgabe der Projektbeschreibung im Rahmen des Konsultationsverfahrens angestoßen wurde. Der Verfahrensschritt ist ein zentrales Merkmal dieses Begründungsprozesses und ein Instrument, um die Transparenz und darauf aufbauend die Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz des Verfahrens zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags zu gewährleisten.[752]

Den formalen Verfahrensabschluss markiert schließlich die Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung im Internetauftritt der jeweiligen Rundfunkanstalt nach der Prüfung durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde gem. § 32 Abs. 7 S. 2 MStV. In der Sache handelt es sich bei der Angebots-

749 Zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der betroffenen Anstalt siehe soeben § 6 C. V. 1. (S. 201 f.).

750 Ausführlich *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rn. 175.

751 So die amtliche Begründung zum Zwölften RÄndStV zu § 11f Abs. 6 RStV a. F.

752 *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 166; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11f RStV Rn. 174. – Siehe ferner die amtliche Begründung zum Zwölften RÄndStV zu § 11f Abs. 5 RStV a. F.: „Der Rechtfertigung nach außen, gegenüber dem Gebührenzahler und dem Wettbewerber, dient auch die Begründungspflicht […]."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

beschreibung um das möglicherweise im Verlauf des Verfahrens veränderte Telemedienkonzept;[753] die Begründung der Gremienentscheidung, die Stellungnahmen oder ein Gutachten sind nicht Bestandteil der Veröffentlichung.[754] Gem. § 32 Abs. 7 S. 3 MStV ist auf die Veröffentlichung in den Verkündungsblättern der betroffenen Länder hinzuweisen. Mit der Veröffentlichung kann das Angebot verbreitet werden.[755]

4. Transparenz der Rundfunkratssitzungen bei der Wahrnehmung der Aufgaben gem. § 32 MStV

Ein „durchgehend transparentes Verfahren" zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags setzt abseits der untersuchten Veröffentlichungspflichten vor allem die Transparenz der Beratungen des entscheidenden Gremiums voraus. Die Verfahrenstransparenz des Drei-Stufen-Tests ist ohne die (Medien-)Öffentlichkeit der Sitzungen des Rundfunkrats[756] sowie ihre nachvollziehbare Dokumentation kaum zu verwirklichen.[757] Besondere Relevanz erlangen insofern der Umgang des Gremiums mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie die Verlagerung wesentlicher Vorgänge in vorberatende Ausschüsse: Als Folge der umfangreichen Sachverhaltsaufklärung unter anderem im Wege eines Konsultationsverfahrens dürfte der Rundfunkrat bei seinen Beratungen häufig mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowohl Dritter als auch der beaufsichtigten Rundfunkanstalt konfrontiert sein. Abhängig davon, ob das Gremium eine extensive oder restriktive Praxis hinsichtlich des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen pflegt, wird der Rundfunkrat die Sitzungsöffentlichkeit regelmäßig oder nur ausnahmsweise ausschließen.[758] Verlagert das Gremium wesentliche Beratungen in die vorberatenden Ausschüsse

753 *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 116.

754 Siehe die amtliche Begründung zum Zwölften RÄndStV zu § 11f Abs. 7 RStV a. F.

755 Siehe die amtliche Begründung zum Zwölften RÄndStV zu § 11f Abs. 7 RStV a. F.

756 Zu der Medienöffentlichkeit sowie der Möglichkeit, die Sitzungen des Rundfunkrats im Internet in Echtzeit zu übertragen, oben § 5 D. I. 2. b) (S. 117 ff.).

757 Siehe zur Transparenz der Rundfunkratssitzungen ausführlich oben § 5 D. I. 2. (S. 116 ff.).

758 Siehe auch für BR, MDR, RB, SWR, WDR: Ziff. II 8 S. 1, für DLR, RB: Ziff. II 9 S. 1 und für SR: Ziff. II 11 S. 1 der jeweiligen Satzung oder Richtlinie über das Verfahren für neue Telemedienangebote und wesentliche Änderungen: Soweit es zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen erforderlich ist, hat der Rundfunkrat die Öffentlichkeit bei den entsprechenden Sitzungen auszuschließen.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(und ggf. in die Freundeskreise), um die im Rahmen des Drei-Stufen-Tests notwendige Sachkenntnis zu konzentrieren, bleibt die Öffentlichkeit ohnedies ausgeschlossen und auf die Sitzungsdokumentation der Ausschüsse in Form von Zusammenfassungen und Anwesenheitslisten verwiesen.[759] In letzter Konsequenz ist die Verfahrenstransparenz des Drei-Stufen-Tests damit zu einem erheblichen Teil auf den Willen und die Initiative der Mitglieder des Rundfunkrats angewiesen; zu beachten bleibt dabei die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Prozesse, die die externe Transparenz der Programmgestaltung begrenzt.[760]

VI. Fazit: Ungenutzte Potenziale

Der Drei-Stufen-Test zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags ist im Kern Ausdruck eines Konflikts um die Medienordnung des Internets, der (u. a.) Anlass zu einer beihilferechtlichen Prüfung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland gab.[761] Unter dem Eindruck der vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission entschied sich der Rundfunkgesetzgeber für eine prozedurale Lösung zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags. Der als Begründungsprozess konzipierte Drei-Stufen-Test könnte in diesem Sinne dazu beitragen, „die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Medium des Internet transparenter und unter stärkerer Einbeziehung der Nutzer, der Öffentlichkeit und anderer Medienanbieter zu bestimmen und damit die gesellschaftliche Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Angebots zu erhöhen".[762] Kritische Stimmen merken dagegen an, dass der Gesetzgeber allein auf das Prinzip „Hoffnung" setze und darauf vertraue, „durch Steuerung des Abwägungsmaterials […] und durch transparente Gestaltung des Verfahrens unter Einbeziehung der kritischen Öffentlichkeit das Reflexionsniveau bei der Entscheidungsfindung zu erhöhen und

759 Ausführlich zur Verlagerung wesentlicher Beratungen des Drei-Stufen-Tests in vorberatende Ausschüsse *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 232 ff.

760 Dazu ausführlich oben § 6 A. (S. 159 ff.).

761 Stellvertretend für die Perspektive der privaten Medien *Koopmann*, Die Öffentlich-Rechtlichen missachten die freie Presse, FAZ Nr. 136 v. 16. 06. 2021, S. 14.

762 *Sokoll*, NJW 2009, 885 (889).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einen […] Missbrauch der zugewiesenen Entscheidungsspielräume zu verhindern".[763]

Nicht nur die beihilferechtliche Zulässigkeit, auch der Erfolg der gewählten Lösung hängen vor diesem Hintergrund maßgeblich von der Transparenz des Drei-Stufen-Test-Verfahrens ab. Ausgangspunkt und Vorbedingung dieser Transparenz sind die Befugnisse des Rundfunkrats zur unabhängigen Sachverhaltsaufklärung. Positiv hervorzuheben ist insofern die (unionsrechtlich bedingte) Autonomie des Gremiums zur Inanspruchnahme aller für erforderlich gehaltenen Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung. Hinsichtlich der externen Transparenz des Verfahrens sind dagegen Defizite zu konstatieren:[764] Die Transparenz des Drei-Stufen-Tests erschöpft sich abseits der Veröffentlichung der jeweiligen Projektbeschreibung im Rahmen des Konsultationsverfahrens sowie der Sitzungsöffentlichkeit des Rundfunkrats in der bloß retrospektiven Dokumentation des Verfahrens. Entscheidungserhebliche Materialien, etwa obligatorische und fakultative Gutachten sowie sonstige im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung erlangte Informationen, werden de facto – wenn überhaupt – erst nach Abschluss des Verfahrens veröffentlicht. Rechtlich ist dies keineswegs zwingend. Im Gegenteil, die entsprechende Initiative des Rundfunkrats vorausgesetzt, stünde etwa einer raschen Veröffentlichung der gem. § 32 Abs. 6 S. 4 MStV bekanntzumachenden „eingeholten Gutachten" noch vor der abschließenden Entscheidung gem. § 32 Abs. 6 S. 1 MStV nichts entgegen.[765]

Die genannten Defizite treten umso klarer hervor, vergleicht man den deutschen Drei-Stufen-Test mit dem britischen Public-Value-Test.[766] Mit Rücksicht auf ihre unterschiedliche Programmierung verbietet sich

763 *Wimmer*, ZUM 2009, 601 (606).

764 Frei von (Selbst-)Kritik ist dagegen der ehemalige Vorsitzende des ZDF-Fernsehrats *Polenz*, in: ZDF-Jahrbuch 2010, S. 48 (50): „Die Transparenz im Verfahren gegenüber der Öffentlichkeit und innerhalb des Fernsehrates hat sich ausgezahlt […]." Ein ähnlich positives Fazit zieht ferner *Rotermund*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 293 (300).

765 Zum Realbereich *Gerhardt*, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, S. 226 ff., die als Ursache der geringen Transparenz die für die Rundfunkratsmitglieder obligatorische Abgabe von Verschwiegenheitserklärungen ausmacht (S. 231 f.).

766 Näher zu der Verfahrensgestaltung des Public-Value Tests *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 364 f.; *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 271 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zwar eine undifferenzierte Gleichsetzung der beiden Verfahren:[767] Der Public-Value-Test zielt auf eine Abwägung zwischen dem gesellschaftlichen (Mehr-)Wert („public value") des geplanten Angebots und seinen negativen marktrelevanten Auswirkungen und damit auf eine strikte Kosten-Nutzen-Abwägung („value for money"). Diese weitgehende Beschränkung der BBC auf die Kompensation eines Marktversagens ist der deutschen Rundfunkordnung fremd. Im Mittelpunkt des deutschen Verfahrens steht vielmehr der zu erwartende „Beitrag zum publizistischen Wettbewerb"; die ökonomischen Auswirkungen des Angebots sind dagegen nur ein Aspekt bei der Bestimmung des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb und kein eigenständiger Faktor.[768] Jene unterschiedliche Programmierung ändert indes nichts daran, dass sich der Drei-Stufen-Test in seiner Funktion und prozeduralen Konzeption maßgeblich an den britischen Public-Value-Test anlehnt.[769] Ein Vergleich des Drei-Stufen-Tests mit der Transparenz des Public-Value-Tests zeigt dabei: Das britische Vorbild ist entlang verfahrens(beg)leitender Transparenzpflichten strukturiert, die sich im Gegensatz zu der deutschen Interpretation nicht weitgehend auf eine (nachträgliche) Dokumentation des Verfahrens beschränken, sondern sich parallel zum Fortgang des Verfahrens aktualisieren.[770] Bei Einleitung des Verfahrens sind nach Möglichkeit sämtliche verfahrensrelevanten Informationen zu veröffentlichen; dies betrifft insbesondere die Angebotsvorlage der Senderexekutive an den Trust („application") und die mit dem Trust vereinbarte Angebotsbeschreibung („agreed service description").[771] Zur Ermittlung des gesellschaftlichen Mehrwerts („public value assessment")

767 *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Rn. 366; *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 273 f.; *Meyer*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 153; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11 RStV Rn. 39. – Offenbar a. A. *Henle*, Wie testet man Public Value?, epd medien 92/2007, 3: Drei-Stufen-Test als „deutsche Form" des Public-Value Tests.

768 Siehe auch *Neuhoff*, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, S. 272 f.; *Meyer*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 153.

769 Im Ergebnis ebenso *Meyer*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 153 (158).

770 Ein kritisches Fazit zieht ebenfalls *Henle*, Wie testet man Public Value?, epd medien 92/2007, 3 (5): „In Großbritannien herrscht ein vorbildlicheres Verständnis von Transparenz."

771 BBC Trust, Public Value Test (PVT): Guidance on the conduct of the PVT, Sections 4.4., 4.5., abrufbar im Internet unter http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/pvt/pvt_guidance.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

des in Rede stehenden Angebots ist eine öffentliche, 28-tägige Anhörung durchzuführen, anschließend ist mindestens eine Analyse der eingegangenen Stellungnahmen zu veröffentlichen.[772] Die Ergebnisse der Ermittlung des gesellschaftlichen Mehrwerts sowie der marktrelevanten Auswirkungen des Angebots („market impact assessment") werden spätestens eine Woche vor Veröffentlichung des vorläufigen Prüfungsergebnisses publiziert.[773] Das vorläufige Ergebnis der Prüfung ist sodann Gegenstand einer öffentlichen, wiederum 28-tägigen Konsultation.[774] Den Abschluss des Verfahrens bildet die Publikation der finalen Entscheidung sowie mindestens einer Analyse sämtlicher eingegangener Stellungnahmen im Rahmen der vorbereitenden Konsultation.[775]

Dieser Vergleich mit dem britischen Public-Value-Test verdeutlicht, dass der Drei-Stufen-Test die Potenziale seines prozeduralen Konzepts für die Transparenz der Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags nicht ausschöpft. Anders als von den Rundfunkgesetzgebern beabsichtigt, kann von einem „durchgehend transparenten Verfahren" keine Rede sein. Zwar trägt das Verfahren trotz dieser Kritik zu einer Steigerung der Transparenz der Programmgestaltung bei. Aber mehr Transparenz ist nicht nur möglich, sondern rechtspolitisch mit Blick auf die Akzeptanz des Verfahrens sowie seines Ergebnisses angezeigt.

D. Programmbezogene Veröffentlichungs- und Berichtspflichten

Abseits der Transparenz der jeweils der Zuständigkeit des Rundfunkrats zugeordneten internen Programmkontrolle sowie des Verfahrens zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags bilden die programmbezogenen Veröffentlichungs- und Berichtspflichten der Rundfunkanstalten einen weiteren Aspekt der Transparenz der Programmgestaltung. Hervorzuheben sind insofern die Transparenzpflichten im Rahmen der prozeduralen Auftragskonkretisierung gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV.

772 Sections 5.3., 5.4. Guidance on the conduct of the PVT.
773 Sections 5.6., 6.5., 7.3. Guidance on the conduct of the PVT.
774 Section 7.5. Guidance on the conduct of the PVT.
775 Sections 7.6., 7.7. Guidance on the conduct of the PVT.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

I. Prozedurale Auftragskonkretisierung gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV

§ 31 Abs. 1, 2 MStV ist Teil des Regelungskomplexes zur Definition des Auftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Konkret skizziert die auf den Siebten RÄndStV zurückgehende Norm[776] das Verfahren zur Konkretisierung des Auftrags der Rundfunkanstalten als einen dreistufigen Prozess nach dem Leitbild der regulierten Selbstregulierung.[777] Wesentlicher Bestandteil dieses Konzepts sind verfahrens(beg)leitende Veröffentlichungs- und Berichtspflichten: Die Sender veröffentlichen gem. § 31 Abs. 1 S. 3 MStV in ihrem Internetauftritt u. a. Satzungen oder Richtlinien „zur näheren Durchführung ihres jeweiligen Auftrags".[778] § 31 Abs. 2 MStV schreibt die Veröffentlichung eines Berichts „über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages, über die Qualität und Quantität der bestehenden Angebote sowie die Schwerpunkte der jeweils geplanten Angebote" in einem zwei-Jahres-Rhythmus vor.

1. Anwendungsbereich

Mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte herrscht Unsicherheit über den Anwendungsbereich der Norm.[779] Der Wortlaut ist indes eindeutig: § 31 Abs. 1, 2 MStV beansprucht Geltung für alle in der „ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio". Interpretationen, die § 31 Abs. 1, 2 MStV nur auf das von der ARD veranstaltete Gemeinschaftsprogramm der Landesrundfunkanstalten sowie ZDF und Deutschlandradio beziehen wollen, nicht aber auf die neun Landesrundfunkanstalten selbst, sind mit diesem Wortlaut unvereinbar.[780] § 31 Abs. 1, 2 MStV gilt folglich ungeachtet besonderer landesgesetzlicher

776 Ausführlich zur Entstehungsgeschichte *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 31 MStV Rn. 1 ff.

777 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11e RStV Rn. 13; kritisch *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 31 MStV Rn. 3: Gravierende Unterschiede zum Modell der regulierten Selbstregulierung des privaten Rundfunks.

778 Zu den Satzungen und Richtlinien für das Verfahren zur Erstellung von Konzepten für Telemedienangebote und das Verfahren für neue Telemedienangebote oder wesentliche Änderungen siehe soeben oben § 6 C. I. (S. 190 ff.).

779 Ausführlich, aber ohne eindeutige Stellungnahme zu dem Anwendungsbereich *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11e RStV Rn. 7 ff.: Ambivalenter Befund.

780 Im Ergebnis auch *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 31 MStV Rn. 8 f.; a. A. wohl *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 22.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Regelungen, die unter diesen Vorzeichen allenfalls eine senderspezifische Gestaltung des Verfahrens zur Auftragskonkretisierung markieren dürften. Derartige senderspezifische, zum Teil auch nur deklaratorische Regelungen haben die jeweils zuständigen Rundfunkgesetzgeber für NDR, RBB, SR und den WDR getroffen.[781]

2. Verfahrensstruktur und -konzept

Die prozedurale Auftragskonkretisierung des § 31 Abs. 1, 2 MStV folgt einer dreistufigen Verfahrensstruktur. Ausgangspunkt und erste Stufe dieses Prozesses ist die mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Gebot der Staatsferne, Programmfreiheit) notwendig unbestimmte[782] gesetzliche Auftragsdefinition. Eine nähere Konkretisierung dieser gesetzlichen Definition erfolgt mit der Veröffentlichung der Satzung bzw. Richtlinie gem. § 31 Abs. 1 S. 3 MStV (zweite Stufe). Ein Bericht, der den Programmauftrag gem. § 31 Abs. 2 MStV alle zwei Jahre dynamisch fortschreibt und öffentlich kommuniziert, bildet als dritter Verfahrensschritt den Abschluss des Konkretisierungsprozesses (sog. „Selbstverpflichtungserklärung").[783] Im Kern verfolgt § 31 Abs. 1, 2 MStV damit ein diskursives Verfahrenskonzept unter maßgeblicher Einbeziehung der Öffentlichkeit. Nach *Eifert* zielen „die Veröffentlichung der Konkretisierungen und insbesondere der periodische Bericht der Anstalten […] darauf, die Öffentlichkeit als unmittelbaren, über die Akzeptanz steuernden Akteur in den Selbstregulierungszusammenhang einzubeziehen und durch die Bereitstellung der erforderlichen Informationen zu einer konstruktiven Auseinandersetzung zu befähigen".[784]

781 NDR: § 5 Abs. 3 NDR-StV; RBB: § 3 Abs. 6 RBB-StV; SR: § 23 Abs. 6 SMG; WDR: § 4a WDR-G. – Siehe ferner für das ZDF: § 3 Abs. 4 ZDF-Satzung.

782 *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (221).

783 *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 22 ff.; *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 31 MStV Rn. 10; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11e RStV Rn. 15; anders *Gersdorf*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 31 MStV Rn. 2 ff., der schlicht zwischen Satzungen und Richtlinien (Abs. 1) und Dokumentationspflicht (Abs. 2) unterscheidet und die Norm damit nicht im Sinne der Regelung eines dreistufigen Verfahrens deutet. – Verfassungsrechtliche Zweifel an diesem Verfahren zur Konkretisierung des Rundfunkauftrags äußern *Goerlich/Meier*, ZUM 2007, 889 (893 ff.).

784 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11e RStV Rn. 14. – Kritisch *Lilienthal*, Um ein Ritual reicher, epd medien 73/2004, 3 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Inhaltliche Anforderungen an den Bericht gem. § 31 Abs. 2 MStV

§ 31 Abs. 2 MStV formuliert nur punktuell inhaltliche Vorgaben an den Bericht über die Erfüllung des Auftrags. Nähere Maßgaben sind vor diesem Hintergrund der Funktion und dem Ziel des Berichts sowie den amtlichen Begründungen zu den relevanten Rundfunkänderungsstaatsverträgen zu entnehmen. Die bereichsspezifischen Vorgaben des § 33 Abs. 6 MStV können weitere Anhaltspunkte für die inhaltliche Gestaltung des Berichts liefern.

Im Sinne des diskursiven Verfahrenskonzepts bezweckt der Bericht gem. § 31 Abs. 2 MStV sowohl die zukunftsgerichtete Selbstprogrammierung der Rundfunkanstalten als auch die retrospektive Evaluation des Angebots[785] und soll auf dieser Grundlage die gesellschaftliche Diskussion über den Programmauftrag ermöglichen.[786] Demensprechend darf sich der Bericht nicht lediglich in allgemeinen Wendungen über die Erfüllung des Programmauftrags und die „Quantität und Qualität der bestehenden Programme sowie die Schwerpunkte der jeweils geplanten Angebote" erschöpfen. Als eine Voraussetzung des „angestrebten Kommunikationskreislauf[s] zwischen Anstalten und Öffentlichkeit" sowie der Kontrolle der Einhaltung der in den Richtlinien oder Satzungen formulierten Ziele muss der Bericht vielmehr hinreichend konkrete Aussagen über die Erfüllung des Auftrags treffen.[787] *Eifert* spricht sich insofern für eine äußere Gliederung des Berichts entlang der Themen „Programmaufteilung, Programmsparten und Zielgruppen sowie Verbreitungswege und Dienste-Typen" aus und empfiehlt spezifische Qualitätsvorgaben als inhaltlichen Maßstab.[788] Berücksichtigt man die Begründungen zum Siebten und Zwölften RÄndStV, gehören zum Mindestinhalt des Berichts gem. § 31 Abs. 2 MStV ferner Informationen

785 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11e RStV Rn. 18; siehe ferner die amtliche Begründung zum Siebten RÄndStV zu § 11 Abs. 4 RStV a. F.

786 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11e RStV Rn. 38; ähnlich *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 31 MStV Rn. 24; siehe ferner die amtliche Begründung zum Siebten RÄndStV zu § 11 Abs. 4 RStV a. F.: Der Bericht „ist auch Grundlage für die weitere öffentliche Befassung mit dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag".

787 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11e RStV Rn. 38; siehe ferner die amtliche Begründung zum Siebten RÄndStV zu § 11 Abs. 4 RStV a. F.: Berichte sollen „so abgegeben werden, dass sie nachvollziehbar sind und im Nachhinein die Prüfung zulassen, ob die Selbstverpflichtung in der praktischen Arbeit des Senders auch umgesetzt wurde".

788 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 11e RStV Rn. 39.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zum besonderen öffentlich-rechtlichen Profil bzw. Qualitätsanspruch des jeweiligen Senders.[789] Ein wesentliches Augenmerk ist im Übrigen auf die Nachvollziehbarkeit des Berichts zu legen.[790]

Für das Jugendangebot formuliert § 33 Abs. 6 MStV im Vergleich zu § 31 Abs. 2 MStV detaillierte Anforderungen an den Inhalt des Berichts über die Erfüllung des Programmauftrags. Demgemäß informieren die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF in dem Bericht unter anderem über: den besonderen Beitrag des Jugendangebots zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags (Nr. 1), das Erreichen der Zielgruppe, die zielgruppengerechte Kommunikation sowie die verstetigten Möglichkeiten der Partizipation der Zielgruppe (Nr. 2), den jeweiligen Anteil der in Deutschland und in Europa für das Jugendangebot hergestellten Inhalte (Nr. 5) und den jeweiligen Anteil an Eigenproduktionen, Auftragsproduktionen und erworbenen Nutzungsrechten für angekaufte Spielfilme und angekaufte Folgen von Fernsehserien für das Jugendangebot (Nr. 6). Diese Konkretisierungen gem. § 33 Abs. 6 MStV sind mit Ausnahme der Nrn. 3 und 4 (Ergebnis der Prüfung der Verweildauer nach § 33 Abs. 4 MStV; Nutzung des Verbreitungswegs außerhalb des für das Jugendangebot eingerichteten eigenen Portals nach § 33 Abs. 5 S. 2, 3 MStV) durchaus verallgemeinerungsfähig und dürften insofern zusätzliche Orientierung für den Inhalt des Berichts gem. § 31 Abs. 2 MStV bieten.

II. Aufgabenplanung der DW

Die vorstehend untersuchten Veröffentlichungs- und Berichtspflichten im Rahmen der prozeduralen Auftragskonkretisierung gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV beziehen sich auf die in der ARD zusammengeschlossenen *Landes*rundfunkanstalten, das ZDF und den Deutschlandfunk, ausweislich dieses Wortlauts und mangels der Gesetzgebungskompetenz der Länder aber

789 Siehe die amtliche Begründung zum Zwölften RÄndStV zu § 11e Abs. 2 RStV: „Es finden sich Ausführungen zum besonderen öffentlich-rechtlichen Qualitätsanspruch an die Angebote und die konkreten Maßnahmen zu dessen Erfüllung." Ferner die amtliche Begründung zum Siebten RÄndStV zu § 11 Abs. 4 RStV a. F.: „Der Bericht soll das besondere öffentlich-rechtliche Profil des Senders wiedergeben."

790 *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 31 MStV Rn. 24.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

nicht auf die ebenfalls an der ARD beteiligte *Bundes*rundfunkanstalt DW.[791] Gleichwohl bleiben die Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG an die (reduzierte) Regelungsdichte des gesetzlichen Programmauftrags auch für den Bundesgesetzgeber unhintergehbar. An die Stelle des Verfahrens gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV treten deshalb die „Aufgabenplanung" gem. §§ 4a, 4b DW-G sowie die Evaluation der Angebote und ihrer Wirkungen gem. § 4c DW-G.

Die Konkretisierung des Programmauftrags gem. § 4 DW-G („Ziele") folgt insofern ebenfalls einem mehrstufig strukturierten Verfahren nach dem Leitbild der regulierten Selbstregulierung.[792] Parallel zu § 31 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 MStV sehen § 4b Abs. 2, 7 und § 4c Abs. 3 DW-G verfahrens(beg)leitende Veröffentlichungs- und Berichtspflichten vor: Der Entwurf der Aufgabenplanung ist gem. § 4b Abs. 2 DW-G, seine Schlussfassung gem. § 4b Abs. 7 DW-G zu veröffentlichen. Gem. § 4c Abs. 3 DW-G leitet die DW ihren Bericht über die durchgeführte Bewertung ihrer Angebote und deren Wirkungen (§ 4c Abs. 2 DW-G) dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung sowie dem Bundesrechnungshof zu und veröffentlicht ihn.

Konkret erstellt die DW ihre jährlich fortzuschreibende Aufgabenplanung für einen Zeitraum von vier Jahren. Inhaltlich richtet sich die Aufgabenplanung nach den im Vergleich zu § 31 Abs. 1 MStV detaillierten Vorgaben des § 4a Abs. 2-4 DW-G. Den maßgeblichen Unterschied zu § 31 Abs. 1, 2 MStV markiert indes das Beteiligungsverfahren gem. § 4b DW-G:[793] Neben der Einbeziehung von Bundestag und Bundesregierung normiert § 4b DW-G nicht nur die Veröffentlichung des Entwurfs zur Programmplanung, Abs. 5 S. 1 sieht bei dem verbindlichen Gremienbeschluss über die Aufgabenplanung auch die Berücksichtigung der Stellungnahmen unter anderem der Öffentlichkeit vor. Folgt die DW in ihrer Aufgabenplanung bestimmten Stellungnahmen nicht, verlangt § 4b Abs. 5 S. 3 DW-G hierfür eine Begründung. Das Verfahren zur „Aufgabenplanung" erschöpft sich unter diesen Vorzeichen nicht in der bloß *informellen* Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne eines „Kommunikationskreislaufs zwischen Anstalt und Öffentlichkeit". § 4b Abs. 5 DW-G fordert vielmehr eine *materielle* Berücksichtigung

791 *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 31 MStV Rn. 8.

792 Vgl. *Niepalla*, ZUM 2005, 532 (537).

793 Auf Grund des von den übrigen öffentlich-rechtlichen (Landes-)Rundfunkanstalten divergierenden Finanzierungsverfahrens der Bundesanstalt DW kommt der Aufgabenplanung gem. §§ 4a, 4b DW-G ferner eine im Vergleich zu dem Verfahren nach § 31 MStV zentrale Rolle für die Finanzierung des Senders zu, siehe insbesondere §§ 44, 45 Abs. 3 DW-G. – Dazu ausführlich *Niepalla*, ZUM 2005, 532 (538 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der eingegangenen Stellungnahmen. § 4b DW-G geht damit weit über das diskursive Konzept des § 31 Abs. 1, 2 MStV hinaus.[794]

III. Produzentenbericht gem. § 31 Abs. 3 MStV

Gem. § 31 Abs. 3 S. 1 MStV stellen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio in ihren Geschäftsberichten den Umfang der Produktionen mit von ihnen gesellschaftsrechtlich abhängigen und unabhängigen Produktionsunternehmen dar.[795] Diese Pflicht zur Erstellung eines Produzentenberichts als Teil des Geschäftsberichts knüpft an die Protokollerklärung zu § 6 RStV im Zwölften RÄndStV an, in der die Länder die Sender dazu auffordern, in ihren Selbstverpflichtungserklärungen (i. S. v. § 31 Abs. 2 MStV) nähere Aussagen zu den Vertragsbedingungen mit Produktionsunternehmen zu treffen.[796] In diesem Sinne sollen die Produzentenberichte „quantifizierte und detaillierte Informationen über die Auftrags- und Koproduktionen mit unabhängigen und abhängigen Produzenten enthalten, um die Transparenz bei der Programmherstellung zu erhöhen".[797] § 31 Abs. 3 S. 2 MStV, der diese inhaltlichen Anforderungen um eine Darstellung ergänzt, „in welcher Weise der Protokollerklärung aller Länder zu § 11d Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages im Rahmen des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrages Rechnung getragen wird",[798] verdeutlicht, dass die Produzentenberichte außerdem die Kontrolle fairer Vertragsbedingungen zwischen den Rundfunkanstalten und den Produzenten sowie der entsprechenden Selbstverpflichtungen bezwecken.[799]

---

794 *Niepalla*, ZUM 2005, 532 (537 f.): Dialogischer Prozess.

795 Speziell für den WDR: § 5a Abs. 2 WDR-G; Besonderheiten ergeben sich insofern aus S. 2: Der Bericht muss eine „gendermäßige Auswertung" ermöglichen.

796 So die Begründung zum 19. RÄndStV; ferner *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 31 MStV Rn. 25.

797 So die Begründung zum 19. RÄndStV.

798 Aus dem Wortlaut der Protokollerklärung: „Im Anschluss an die Protokollerklärungen zu § 6 des Rundfunkstaatsvertrages im Rahmen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages und zu § 11e Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrages im Rahmen des 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrages betonen die Länder erneut die Notwendigkeit fairer Vertragsbedingungen zwischen ARD und ZDF einerseits und der Film- und Medienproduktionswirtschaft andererseits."

799 Siehe bereits die Protokollerklärung zu § 6 RStV im Zwölften RÄndStV: „Die Länder bekräftigen ihre Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

IV. Programmbeschwerden

Das Programmbeschwerdeverfahren wurde bereits als ein Mittel der internen Programmkontrolle vorgestellt.[800] Zugleich ist der senderinterne Umgang mit diesen Beschwerden insbesondere bei solchen Sendungen, die nicht nur eine kontroverse Publikumsreaktion, sondern eine Vielzahl von Programmbeschwerden auslösen, von öffentlichem Interesse.[801] Dennoch kennen nur das RB-G sowie das WDR-G Rechtspflichten zur Veröffentlichung von (ursprünglich an den Rundfunkrat adressierten) Beschwerdeberichten:[802] Gem. § 26 Abs. 6 S. 3 RB-G veröffentlicht der RB sowohl die Berichte des Intendanten über eingegangene Programmbeschwerden, weitere wesentliche Eingaben und deren Behandlung als auch die entsprechenden Berichte der Publikumsstelle. Die Veröffentlichung erfolgt unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Belange auf den Internetseiten der Anstalt. § 10 Abs. 4 WDR-G sieht neben der Veröffentlichung des Berichts des Intendanten „über beschiedene Programmbeschwerden […] sowie wei-

---

Bereich Film- und Fernsehproduktionen Unternehmen sowie Urhebern und Leistungsschutzberechtigten ausgewogene Vertragsbedingungen und eine faire Aufteilung der Verwertungsrechte gewähren soll." – Kritisch *Gersdorf*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 31 MStV Rn. 10: „Zum Abbau der bestehenden strukturellen Disparität zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Auftragsproduzenten ist Transparenz zwar erforderlich, aber nicht hinreichend. Der Gesetzgeber kommt durch § 31 Abs. 3 S. 2 seiner grundrechtlichen Schutzpflicht nicht nach."

800 Siehe oben § 6 B. II. 4. (S. 186 ff.).

801 Vgl. *Speck*, Öffentliche Anteilnahme ermöglichen, Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), dokumentiert in epd medien 24/2020, 16, der vor diesem Hintergrund fordert: „Entscheidungen der Sender und Aufsichtsgremien über Programmbeschwerden sollten systematischer kommuniziert und etwa als Jahresstatistiken quantitativ wie qualitativ zum öffentlichen Abruf vorgehalten werden und mindestens dem Standard vergleichbarer beschwerdebehandelnder Institutionen wie der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Landesmedienanstalten oder des Deutschen Presserates entsprechen." – Ähnlich *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (80): Programmbeschwerden im Programm behandeln, 24. 11. 2021, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2021/neues-aus-dem-fernsehrat-80-programmbeschwerden-im-programm-behandeln/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023), der meint, dass „die programmliche Bearbeitung von Programmbeschwerden von der absoluten Ausnahme zum Regelfall" werden sollte.

802 § 11 Abs. 3 SWR-StV sieht stattdessen eine Darstellung des Beschwerderechts und des Beschwerdeverfahrens „in elektronischer Form im Internetauftritt des SWR" vor. – Kritisch *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (5): „Über alle Anstalten hinweg besteht zudem Nachholbedarf bei der Information über förmliche Programmbeschwerden."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tere wesentliche Eingaben, Beschwerden und Anregungen zum Programm" im Online-Angebot des Senders (S. 2) zusätzlich derartige Berichte im Programm des Senders vor (S. 3). Die schutzwürdigen Belange von Betroffenen sind ebenfalls zu wahren.

V. Kooperationen

§ 7 WDR-G stellt klar, dass der WDR zum einen mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Geltungsbereich des Grundgesetzes zusammenarbeiten *soll* (Abs. 1 S. 1) und zum anderen mit privaten Dritten zusammenarbeiten *kann* (vgl. Abs. 2 S. 1). Mit diesen durch Gesetz vom 2. Februar 2016[803] eingeführten Änderungen des § 7 WDR-G reagiert der nordrhein-westfälische Rundfunkgesetzgeber auf die Kontroverse um den „Rechercheverbund NDR, WDR und Süddeutsche Zeitung", der insbesondere mit dem Widerstand der privaten Rundfunksender konfrontiert ist.[804] Ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien nimmt der Gesetzgeber zur Kenntnis, dass sich eine solche institutionalisierte Zusammenarbeit mit privaten Dritten potenziell vielfaltsverengend auswirken kann. Es gelte, den auftragsgemäßen Einsatz von Beitragsgeldern sicherzustellen und eine Verfälschung des Wettbewerbs durch den Einsatz von Beitragsgeldern zu verhindern.[805] Zu diesem Zweck erlässt der Rundfunkrat gem. § 7 Abs. 2 S. 2 WDR-G Richtlinien „zu den Rahmenbedingungen und zur vertraglichen Ausgestaltung bei auf Dauer angelegten oder sonst erheblichen Kooperationen" auf Vorschlag des Intendanten.[806] Die Richtlinien sind gem. § 7 Abs. 2 S. 3 WDR-G „aus Gründen der Transparenz"[807] im Online-Angebot des WDR zu veröffentlichen. Erheblich relativiert wird diese Transparenz indes durch § 14a S. 2 WDR-G („Transparenz"), der den an den Rundfunkrat gerichteten Bericht des Intendanten über die Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern und Dritten gem. § 7

803 Gesetz zur Änderung des WDR-Gesetzes und des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (15. Rundfunkänderungsgesetz) v. 02. 02. 2016, GVBl NRW S. 79.

804 Zur Rechtsaufsichtsbeschwerde des Privatsenderverbands VPRT gegen den Rechercheverbund NDR, WDR und Süddeutsche Zeitung sowie zur Kritik *Hanfeld*, Rechercheverbund, FAZ Nr. 64 v. 17. 03. 2015, S. 13.

805 NRW LT-Drs. 16/9727 S. 65.

806 Die Zuständigkeit des Rundfunkrats wird in dem Gesetzesentwurf vorausgesetzt, NRW LT-Drs. 16/9727 S. 65 f., ist aber positivrechtlich nicht explizit normiert.

807 Apodiktisch NRW LT-Drs. 16/9727 S. 66.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abs. 3 WDR-G (Kooperationsbericht) von der Veröffentlichung im Internetangebot des Senders ausnimmt.[808] Ob die Änderungen des § 7 WDR-G tatsächlich Transparenz über die Kooperationen des WDR mit anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie privaten Dritten herstellen, darf deshalb bezweifelt werden.

E. Bewertung: Transparenz der Programmgestaltung zwischen interner Programmkontrolle, prozeduralen Verfahrenskonzepten und rechtspolitischen Perspektiven

Die externe Transparenz der redaktionellen Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bewegt sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive in einem engen Korridor zwischen der Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung einerseits und ihrer Beschränkung analog zum Abwägungsprogramm des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung andererseits. De lege lata realisiert sich die Transparenz der Programmgestaltung deshalb nicht in der Transparenz der redaktionellen Prozesse selbst, sondern beschränkt sich weitgehend auf eine insofern mittelbare Transparenz der Programmgestaltung im Gewand der externen Transparenz des Rundfunkrats. Sowohl bei der Programmkontrolle als auch bei dem Drei-Stufen-Test-Verfahren spielt insofern die Transparenz des Rundfunkrats, insbesondere die Öffentlichkeit seiner Sitzungen sowie ihre nachvollziehbare Dokumentation, eine herausragende Rolle für die Transparenz der Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.

Beachtliche Potenziale für die externe Transparenz der Programmgestaltung bergen ferner die prozeduralen Konzepte zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags gem. § 32 MStV sowie zur Auftragskonkretisierung gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV. Während sich der Rundfunkgesetzgeber von diesen Verfahren nicht nur mehr Transparenz, sondern auch mehr Akzeptanz der Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher

808 Die Ausnahme des Kooperationsberichts gem. § 7 Abs. 3 WDR-G von der Veröffentlichungspflicht gem. § 14a S. 2 WDR-G wurde mit dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt, siehe NRW-LT Ausschussprotokoll 16/1145 Anl. 3 zu TOP 1 S. 1, nachdem in der Anhörung zum fünften Rundfunkänderungsgesetz die Ansicht geäußert wurde, dass der Kooperationsbericht gem. § 14a S. 2 WDR-G veröffentlicht werde, siehe NRW-LT Ausschussprotokoll 16/1089 S. 30.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rundfunkanstalten erhofft, können die verfahrensbegleitenden, weitgehend dokumentierend angelegten Transparenzpflichten diese Erwartungen indes nicht vollends einlösen. Sollen die prozeduralen Konzepte ihre Potenziale verwirklichen, bedürfte es nicht allein der retrospektiven Verfahrensdokumentation, sondern sich fortlaufend aktualisierender Transparenzpflichten sowie darauf aufbauender Möglichkeiten zur Stellungnahme.

Die externe Transparenz der Programmgestaltung ist nach all dem weitgehend abhängig von der Transparenz des Rundfunkrats sowie der Initiative seiner Mitglieder. Besonders augenfällig wird dies am Beispiel des Drei-Stufen-Test-Verfahrens, bei dessen Durchführung der Rundfunkrat als „Herr des Verfahrens" über die obligatorischen Veröffentlichungspflichten des MStV hinaus Transparenz schaffen *könnte*. Mit Blick auf die dem Gremium zugedachte Funktion im Rahmen der geplanten „Flexibilisierung" des Programmauftrags der Rundfunkanstalten[809] dürfte diese zentrale Rolle des Rundfunkrats nur noch größer werden.[810]

809 Siehe insbesondere die Bestimmungen des § 32a MStV („Überführung und Austausch von Programmen") in dem geplanten 3. Medienänderungsstaatsvertrag, abrufbar im Internet unter https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Rechtsgrundlagen__Staatsvertraege_/3_MAEStV_final_Druckfassung.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023). – (Kritischer) Überblick zu den geplanten Änderungen bei *Henneke*, NVwZ 2022, 1409 ff.

810 Dazu *Meyer-Lauber*, Was heißt denn flexibel?, FAZ Nr. 117 v. 22. 05. 2021, S. 15. – Ablehnend *Henneke*, Die Länder machen ihren Job nicht, FAZ Nr. 9 v. 12. 01. 2022, S. 13: „[V]ollständige Flucht der Länder aus der eigenen Verantwortung". Siehe ferner die Erwiderung von *Joachim*, Jeder macht seinen Job, FAZ Nr. 17 v. 21. 01. 2022, S. 13: Die angestrebte Reform des Programmauftrags verklare die Aufgaben der Gremien angesichts der fortschreitenden Digitalisierung; damit werde „keine Aufgabenvermischung betrieben, sondern […] Kontrolle und Transparenz gestärkt".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

§ 7 Finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung

Die Erträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus dem Rundfunkbeitrag betrugen in den Jahren 2017 bis 2020 30.942,1 Mio. Euro.[811] Für diese Summe kamen (zum Stichtag 31. Dezember 2018) unter anderem 39,519 Mio. Haushalte (angemeldete Wohnungen) sowie 3,717 Mio. Betriebe (angemeldete Betriebsstätten) auf.[812] In Ansehung weiterer Ertragsquellen – die KEF beziffert allein die Nettowerbeumsätze der Sender in dem genannten Zeitraum mit 2.248,7 Mio. Euro[813] – liegt offen: Die Anstalten verfügen jährlich über Finanzmittel, die sich insgesamt auf einen – hohen – einstelligen Euro-Milliardenbetrag belaufen. Der jährliche Etat der Sender beträgt damit zwar nur einen Bruchteil der jährlichen Ausgaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales,[814] entspricht aber in etwa demjenigen des Bundesministeriums der Finanzen[815] und übertrifft die im Bundeshaushalt 2021 für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgesehenen Gesamtausgaben bei Weitem.[816]

Bereits der Hinweis auf diese wenigen Zahlen zu den Erträgen der Rundfunkanstalten, vor allem aber zur Herkunft der Mittel, dürfte die gesellschaftspolitische Tragweite der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (nochmals) illustrieren.[817] Dabei ist der normativ gesteuerte Abbau von Informationsasymmetrien bei der Finanzierung, der Haushaltsführung und dem Ge-

811 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 7 vor Tz. 385.
812 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 7 vor Tz. 396 m. Tab. 127.
813 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 7 Tz. 425 m. Tab. 133.
814 Der Einzelplan 11, S. 5, zum Bundeshaushaltsplan nach dem Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) v. 21. 12. 2020, BGBl I S. 3208, sieht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für das Jahr 2021 Gesamtausgaben i. H. v. 164.920,480 Mio. Euro vor.
815 Der Einzelplan 08, S. 4, zum Bundeshaushaltsplan nach dem Haushaltsgesetz 2021, BGBl I S. 3208, sieht für das Bundesministerium der Finanzen für das Jahr 2021 Gesamtausgaben i. H. v. 8.742,340 Mio. Euro vor.
816 Der Einzelplan 07, S. 3, zum Bundeshaushaltsplan nach dem Haushaltsgesetz 2021, BGBl I S. 3208, sieht für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz für das Jahr 2021 Gesamtausgaben i. H. v. 957,461 Mio. Euro vor.
817 Ausführlich und m. w. Nachw. oben § 4 C. (S. 68 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

schäftsgebaren der Sender mit Blick auf die Wahl privatrechtlicher Handlungsformen insbesondere mit strukturellen Problemen konfrontiert: Denn die seit geraumer Zeit zu beobachtende „Flucht ins Privatrecht" vor allem in Form der 186 Unternehmensbeteiligungen der Rundfunkanstalten – davon 135 Mehrheitsbeteiligungen, die im Jahr 2017 mit insgesamt 4.688 Mitarbeitern einen Umsatz in Höhe von 1.690,2 Mio. Euro erzielten[818] – schafft schwer nachvollziehbare Verflechtungsstrukturen.[819] Mit der Errichtung weit verzweigter Unternehmenskonglomerate geht ein Verlust von Einwirkungsmöglichkeiten der Anstalten einher, der die internen Aufsichts- und Kontrollmechanismen überfordern könnte und im Ergebnis auch die Frage nach der Transparenz der Geschäftsführung der Tochter-, Enkel- und Urenkelunternehmen (usw.) aufwirft.

Antworten nicht zuletzt auf diese Frage gibt insbesondere das Unionsrecht, das die „staatliche" Finanzierung der Rundfunkanstalten aufgreift und auf diesem Wege maßgeblich auf die Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle der Sender einwirkt (A.). Kaum weniger relevant für die finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung der Sender sind die Determinanten des nationalen (Rundfunk-)Verfassungsrechts, etwa die detaillierten Vorgaben zur Finanzierung der Sender (B.). Auf dieser Grundlage entfaltet der Rundfunkgesetzgeber ein aus dem Zusammenspiel mehrerer (interner wie externer) Akteure resultierendes Kontroll- und Aufsichtssystem, das insbesondere unter prozeduralen Vorzeichen zur finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten beiträgt: Angesprochen sind das prognostisch angelegte Bedarfsermittlungsverfahren unter maßgeblicher Einbeziehung der KEF (C.), die fortlaufende Kontrolle und Aufsicht durch die internen Rundfunkgremien (D.) sowie die allein auf abgeschlossene Vorgänge bezogene Rechnungshofprüfung (E.). Ergänzt wird diese institutionelle Kontrolle durch Berichts- und Veröffentlichungspflichten, die eine gesellschaftliche Kontrolle der Anstalten ermöglichen (F.). Dementsprechend geht es im Folgenden auch um die Herausarbeitung von Strukturen sowie Verfahren zur Aufsicht- bzw. Kontrolle über das Finanzgebaren der Anstalten – und in letzter Konsequenz um (öffentliche) Rechenschaft.

818 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 687 m. Tab. 219.

819 Dazu *Hennecke/Rau*, MedienWirtschaft 2/2015, 38 ff.; monografisch *Rau/Hennecke*, Geordnete Verhältnisse?!, S. 89 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

A. Unionsrechtliche Einwirkungen

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bildet eine wesentliche Einbruchsstelle des primären und sekundären Unionsrechts in die deutsche Rundfunkordnung. Insofern sind die finanzielle Transparenz und die Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – auch – unionsrechtlich determiniert. Normativer Ausgangspunkt dieses unionsrechtlichen Einflusses ist die – autonom unionsrechtliche – Qualifizierung der Rundfunkfinanzierung als (im weiteren Sinne) „staatliche" Finanzierung: Entlang dieser argumentativ parallelen Wertung im Rahmen einerseits des Beihilfe(primär)rechts, andererseits des Vergabe(sekundär)rechts,[820] beanspruchen die bereichsspezifischen Transparenzpflichten des Beihilfe- (I.) und Kartellvergaberechts (II.) Geltung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Während es aus beihilferechtlicher Perspektive um die Umsetzung der Transparenzrichtlinie, Anforderungen an die Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle sowie die Lizenzierung von Sportübertragungsrechten geht, impliziert die Anwendbarkeit des europäischen Vergaberechts auf die Rundfunkanstalten die Geltung des vergaberechtlichen Transparenzgebots.

I. Beihilferechtliche Transparenzpflichten

Die beihilferechtlichen Vorgaben für die Transparenz der Rundfunkanstalten ergeben sich insbesondere aus den Art. 106 Abs. 2, 107 Abs. 1 AEUV. Bei ihrer Anwendung sind zum einen das Amsterdamer Protokoll als Auslegungshilfe[821] und zum anderen die Rundfunkmitteilung der Kommission zur Konsolidierung der beihilferechtlichen Kontrollpraxis[822] zu beachten. Fundament der beihilferechtlichen Einwirkungen auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist insofern die Qualifizierung des Rundfunkbeitrags (früher: Rundfunkgebühr) als „staatliche Beihilfe" i. S. d. Beihilfeverbots gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV. Zwar *war* die Einordnung der deutschen Rundfunkfinanzierung als staatliche Beihilfe, die die öffentlich-recht-

820 Auf diese Parallele verweisen *Antweiler/Dreesen*, EuZW 2007, 107 (108); *Degenhart*, JZ 2008, 568; *Gundel*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 107 AEUV Rn. 13.

821 Dazu bereits oben § 6 C. II. m. Fn. 689.

822 Dazu bereits oben § 6 C. III. m. Fn. 705.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

lichen Rundfunkanstalten begünstigt und damit sowohl den Wettbewerb verfälscht als auch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt, Gegenstand einer kontroversen Diskussion.[823] Die Frage kann aber – in den Worten des EuGH – zwischenzeitlich als „unstreitig" gelten:[824] Nicht nur nach Ansicht der Kommission handelte es sich bei der Rundfunkgebühr um eine bestehende Beihilfe,[825] der EuGH bestätigt dies und ordnet zugleich die Reform der Rundfunkfinanzierung durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag nicht als eine Änderung einer bestehenden Beihilfe i. S. v. Art. 1 Buchst. c VO Nr. 659/1999 ein.[826]

Vor diesem Hintergrund richtet sich die beihilferechtliche Zulässigkeit des Rundfunkbeitrags nach der Bereichsausnahme gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV.[827] Danach gelten für Unternehmen, „die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, [nur] soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert" (S. 1). Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf dabei „nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft" (S. 2). Maßgebliche Konsequenzen für die finanzielle Transparenz und die Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten entfaltet unter diesen Vorzeichen das aus diesem Wortlaut abgeleitete Kriterium der Verhältnismäßigkeit der staatlichen Beihilfe i. S. d. modifizierenden Auslegungsbestimmungen des Protokolls von Amsterdam[828]:[829] Die Mitgliedstaaten können bei der Finan-

823 Überblick zu dem Streit bei *Boysen/Ebhardt*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 13 RStV Rn. 37 ff. m. w. Nachw.

824 So *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2018 – C-492/17, EuZW 2019, 91 (Rn. 53).

825 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 141-216; zuvor bereits Abl EU C 238 v. 21. 08. 1999, S. 3 (Genehmigung der staatlichen Beihilfe für die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme „Kinderkanal" und „Phoenix"). – Dazu ferner oben § 6 C. II. (S. 192 ff.).

826 *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2018 – C-492/17, EuZW 2019, 91 (Rn. 67).

827 Art. 107 Abs. 3 Buchst. d AEUV (Zulässigkeit von Beihilfen zur Förderung der Kultur) findet auf die Rundfunkfinanzierung nur dann Anwendung, wenn die Beihilfe *allein* der Kulturförderung dient; das ist bei der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, deren Auftrag auf die Befriedigung sozialer, kultureller und allgemein *demokratischer* Bedürfnisse zielt, nicht der Fall, siehe *Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 107 AEUV Rn. 458.

828 Zu den Erfordernissen einer klaren Auftragsdefinition und der hoheitlichen Übertragung dieses Auftrags siehe bereits oben § 6 C. II. (S. 192 ff.).

829 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 38.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

zierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV nur insoweit von den Bestimmungen des AEUV abweichen, „wie die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag [als betraute Tätigkeit] dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt (werden), das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist".[830]

In der Sache geht es dem Verhältnismäßigkeitskriterium darum, auszuschließen, dass kommerzielle Tätigkeiten und Beteiligungsunternehmen von der Rundfunkfinanzierung profitieren (Quersubventionierung), und umgekehrt sicherzustellen, dass die Rundfunkfinanzierung allein die Nettokosten der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags kompensiert (Nettokostenprinzip). Zu diesem Zweck setzt die beihilferechtliche Zulässigkeit des Rundfunkbeitrags zum einen die transparente Buchführung getrennt zwischen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und den kommerziellen Tätigkeiten der Sender voraus (1.) und verlangt zum anderen eine wirksame Beteiligungs- und Finanzierungskontrolle (2.). Die Art. 106 f. AEUV entfalten ferner Anforderungen an die transparente (Sub-)Lizenzierung von Sportübertragungsrechten (3.). Adressaten dieser beihilferechtlichen Transparenzpflichten sind insbesondere die Europäische Kommission selbst, aber auch anstaltsexterne Stellen und interne Aufsichtsgremien sowie im Fall der Lizenzierung von Sportübertragungsrechten (insbesondere) die privaten Rundfunksender. Gleichwohl wirken sich die unionsrechtlichen Vorgaben zum Teil mittelbar auf die externe Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber der Gesellschaft aus; dies gilt vor allem für die Anforderungen an die Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle (III.).

1. Getrennte Buchführung – Umsetzung der Transparenzrichtlinie

Eine wesentliche Grundlage für die beihilferechtliche Prüfung der Kommission entlang des Verhältnismäßigkeitskriteriums gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV bildet die Buchführung der Rundfunkanstalten. Diese muss getrennt zwischen „öffentlich-rechtlichen" und „sonstigen Tätigkeiten" erfolgen, d. h. gesondert für die betrauten Tätigkeiten zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags einerseits und für die (rein) kommerziellen (Rand-)Betäti-

830 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 38.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gungen andererseits.[831] Zwar dürfte sich in diesem Sinne ein allgemeines Gebot getrennter Buchführung bereits aus Art. 106 Abs. 2 AEUV selbst ergeben. Konkret manifestiert sich der beschriebene Zweck, die für die Anwendung der Beihilferegelungen des AEUV erforderlichen Daten zu erlangen, gleichwohl in der Kommissions-Richtlinie 2006/111/EG (Transparenzrichtlinie)[832].[833] Die Umsetzung der Transparenzrichtlinie erfolgte durch das TranspRLG[834] sowie die speziellere, aber nicht abschließende Vorgabe des § 40 Abs. 1 S. 5 MStV,[835] die für den (Ausnahme-)Fall, dass eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt kommerzielle Tätigkeiten selbst erbringt, die getrennte Buchführung normiert.[836]

a) Anwendbarkeit der Transparenzrichtlinie

Nach Art. 2 Buchst. d der Transparenzrichtlinie („Unternehmen, die verpflichtet sind, getrennte Bücher zu führen") müssen die Mitgliedstaaten bei allen Unternehmen, die (1.) mit der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gem. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag (jetzt: Art. 106 Abs. 2 AEUV) betraut sind, (2.) einen Ausgleich in unterschiedlicher Form in Bezug auf diese Dienstleistung erhalten und (3.) die andere Tätigkeiten (abseits der betrauten Tätigkeit) ausüben, die

831 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 60 f.

832 Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. 11. 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, Abl EU L 318 v. 17. 11. 2006, S. 17.

833 Siehe Erwägungsgrund 9 der RL 2006/111/EG: „Um die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag sicherzustellen, bedarf die Kommission der hierfür erforderlichen Informationen. Dies bedingt die Festlegung der Voraussetzungen für die Herstellung von Transparenz." – Ferner *Hain*, MMR 2001, 219 m. w. Nachw.

834 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (Transparenzrichtlinie-Gesetz – TranspRLG) v. 16. 08. 2001, BGBl I S. 2141, zuletzt geändert durch Art. 53 PersonengesellschaftsrechtsmodernisierungsG v. 10. 08. 2021, BGBl I S. 3436.

835 Zum Verhältnis zwischen TranspRLG und der Vorgängervorschrift § 16a RStV *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16a RStV Rn. 25.

836 Die getrennte Buchführung richtet sich nach § 3 TranspRLG, der MStV enthält hierzu keine eigenen Regelungen; siehe (noch mit Blick auf den RStV) *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16a RStV Rn. 65.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Transparenzpflichten der Art. 1 Abs. 2 und Art. 4 realisieren.[837] Insbesondere nach den Wertungen des EuGH zur Beihilfequalität der Rundfunkfinanzierung[838] treffen die ersten beiden Voraussetzungen auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ohne Weiteres zu. Nichts anderes kann für die Frage gelten, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Geschäftsbereichen außerhalb der betrauten Tätigkeit agieren: Die Sender sind gemäß der einschlägigen Rundfunkgesetze und -staatsverträge auch zu (kommerziellen) Tätigkeiten fern der unmittelbaren Programmtätigkeit im Sinne des öffentlich-rechtlichen Auftrags befugt, etwa zur wirtschaftlichen Verwertung von Rundfunkproduktionen mit Dritten zusammenzuarbeiten.[839] Die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind damit „Unternehmen, die verpflichtet sind, getrennte Bücher zu führen".[840]

b) Anforderungen an die Buchführung der Rundfunkanstalten

In der Sache normiert die Transparenzrichtlinie weitreichende Anforderungen an die Buchführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, die nicht nur die Nachvollziehbarkeit der Kostenrechnung sicherstellen sollen, sondern auch im Wege administrativer Vorgaben auf eine eindeutige Trennung zwischen kommerziellen Tätigkeiten und solchen im Rahmen der Betrauung zielen:[841] Gem. Art. 1 Abs. 2 der Transparenzrichtlinie hat die Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, dass sich die Finanz- und Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den getrennten Büchern genau widerspiegelt, so dass [a)] „eine nach den verschiedenen Geschäftsbereichen getrennte Aufstellung der Kosten

837 Unpräzise insofern die deutsche Fassung der Richtlinie, die suggeriert, dass „verpflichtete Unternehmen" zusätzlich „Inhaber besonderer oder ausschließlicher von einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 86 Absatz 1 EG-Vertrag verliehener Rechte" sein müssten. Aus der englischen Fassung der Richtlinie geht indes hervor, dass es sich hierbei um eine alternative Anwendungsvoraussetzung handelt.

838 Dazu soeben § 7 A. I. vor 1. M. Fn. 824.

839 Ausführlich *Hain*, MMR 2001, 219 (222 ff.) mit weiteren Beispielen.

840 *Hain*, MMR 2001, 219 (224); ferner *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16a RStV Rn. 15; aus Sicht des VPRT *Doetz*, MMR 2003, 429 f.; a. A. *Kübler*, in: Festschrift Immenga, S. 231 (236 ff.). – Siehe ferner die in KOM(2007) 1761 endg. Rn. 265-267 geäußerte Auffassung der Europäischen Kommission im Rahmen des Beihilfeverfahrens aus Anlass der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland.

841 Zu den praktischen Problemen bei der Umsetzung dieser Vorgaben *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16a RStV Rn. 66 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und Erlöse" sowie [b)] „eine genaue Angabe der Methode, nach der die Kosten und Erlöse den verschiedenen Geschäftsbereichen zugeordnet und zugewiesen werden", klar ersichtlich werden. Zur Gewährleistung dieser Transparenzpflichten sind gem. Art. 4 Abs. 1 der Transparenzrichtlinie ferner die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten [a)] „die internen Konten, die den verschiedenen Geschäftsbereichen entsprechen, getrennt geführt werden", [b)] „alle Kosten und Erlöse auf der Grundlage einheitlich angewandter und objektiv gerechtfertigter Kostenrechnungsgrundsätze korrekt zugeordnet und zugewiesen werden", und [c)] „die Kostenrechnungsgrundsätze, die der getrennten Buchführung zugrunde liegen, eindeutig bestimmt sind".

c) Ergebnis: Transparenz allein gegenüber der Europäischen Kommission

Wenn die Europäische Kommission die Angaben, die ihr gem. Art. 6 Abs. 3 zu Kenntnis gelangt sind und die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, gem. Art. 7 der Transparenzrichtlinie nicht preisgeben darf, ist mit den Vorgaben der Transparenzrichtlinie indes nichts über die externe Transparenz der Rundfunkanstalten gegenüber der Öffentlichkeit gesagt. Klargestellt wird vielmehr, dass sich die Rundfunkanstalten gegenüber der Kommission nicht auf den Schutz ihrer Berufsgeheimnisse berufen können. Die Transparenzrichtlinie bezieht sich vor diesem Hintergrund allein auf die finanzielle Transparenz der Sender als Voraussetzung der Beihilfeaufsicht der Europäischen Kommission. Im Übrigen zeigen die im Rahmen der Rundfunkmitteilung mit der Forderung getrennter Buchführung verbundene Empfehlung der Kommission, „öffentlich-rechtliche" und „sonstige" Tätigkeiten im Sinne größerer Transparenz funktional oder strukturell zu trennen,[842] sowie deren (überobligatorische)[843] Verwirklichung gem. § 40 Abs. 1 S. 4 MStV: Der Begriff „Transparenz" ist ambivalent, denn eine derartige strukturelle Trennung kann unübersichtliche und

842 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 12 Rn. 69.
843 Ebenso *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16a RStV Rn. 16.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

aus Perspektive der Öffentlichkeit intransparente (Verflechtungs-)Strukturen mit zahlreichen Tochtergesellschaften begünstigen.[844]

2. Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle

Im Rahmen des Beihilfeverfahrens aus Anlass der Rundfunkfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland[845] leitete die Europäische Kommission aus dem Verhältnismäßigkeitskriterium gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV ferner beihilferechtliche Anforderungen an die Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ab. Die Bundesrepublik Deutschland sicherte im Rahmen bindender Zusagen die Umsetzung dieser beihilferechtlichen Anforderungen[846] zu; sie realisieren sich mit dem Zwölften RÄndStV, namentlich in seinen Bestimmungen über kommerzielle Tätigkeiten, die Beteiligung an Unternehmen und ihre Kontrolle gem. §§ 16a-16e RStV (jetzt: §§ 40-44 MStV) sowie in der Reform zur Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der KEF gem. § 3 RFinStV.[847] In der Sache können die von der Europäischen Kommission entwickelten Anforderungen an die Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle der Rundfunkanstalten wie folgt skizziert werden: Zum einen setze die Beschränkung der Ausgleichsleistungen auf die Nettokosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags (Nettokostenprinzip) eine ex post-Kontrolle finanzieller Überkompensationen voraus. Nach Ansicht der Kommission verlangt Art. 106 Abs. 2 AEUV insofern angemessene Kontrollmechanismen, „die gewährleisten, dass die Rundfunkanstalten nur die zur Deckung der Kosten

844 A. A. *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16a RStV Rn. 57, der der rechtlichen Verselbstständigung kommerzieller Tätigkeiten in Tochtergesellschaften umgekehrt Transparenzgewinne zuschreibt.

845 Dazu oben § 6 C. II. (S. 192 ff.).

846 Dokumentiert in KOM(2007) 1761 endg. Rn. 342-353.

847 Dazu die Amtliche Begründung zum Zwölften RändStV: „Soweit […] Vorgaben für kommerzielle Tätigkeiten und Beteiligungen sowie deren Kontrolle durch den Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag vorgenommen werden, dient der Staatsvertrag zugleich der Umsetzung der von der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Europäischen Kommission gemachten Zusagen im Beihilfeverfahren E 3/2005 über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. Auf der Grundlage dieser Zusagen hat die Europäische Kommission mit Schreiben vom 24. April 2007 das Verfahren eingestellt." – Zu § 3 RFinStV unten § 7 C. I. (S. 269 f.). – Mit Verweis auf Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung dieser Vorgaben *Grewenig/Beaujean*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 263 (266 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des öffentlichen Auftrags erforderlichen Finanzmittel erhalten". Mögliche Überschüsse dürften den Sendern nicht zur freien Verfügung stehen, sondern seien zurückzufordern oder von den Zahlungen für das kommende Haushaltsjahr abzuziehen.[848] Zum anderen bedingten das Nettokostenprinzip und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen eine angemessene Beteiligungskontrolle. In diesem Sinne fordert die Europäische Kommission Kontrollmechanismen, die sicherstellen, dass durch ein nichtmarktkonformes Verhalten bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, etwa durch Quersubventionierungen, kein zusätzlicher Finanzierungsbedarf entsteht.[849] Dies verbindet die Kommission mit dem Hinweis, dass sowohl die Rechnungshöfe als auch die KEF die notwendigen Befugnisse zur Kontrolle der Beteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten forderten und zugleich beanstandeten, die erforderlichen Überprüfungen der Beteiligungsunternehmen nicht durchführen zu können.[850] Vor diesem Hintergrund liegt nahe, dass eine „angemessene" Beteiligungskontrolle nach Ansicht der Europäischen Kommission unter anderem durch die KEF sowie die Rechnungshöfe erfolgen kann, indes die hierfür erforderlichen Befugnisse voraussetzt. Nichts anderes dürfte für die ex post-Kontrolle finanzieller Überkompensationen gelten.

3. Sportübertragungsrechte und sonstige ausschließliche „Premiumrechte"

Eine ähnliche Argumentation entlang des aus Art. 106 Abs. 2 AEUV abgeleiteten Verhältnismäßigkeitsprinzips entfaltet die Europäische Kommission hinsichtlich der Lizenzierung von Sportübertragungsrechten und sonstigen ausschließlichen „Premiumrechten": Zwar ist die Kommission nicht der Auffassung, „dass die Bereitstellung staatlicher Mittel für den Erwerb exklusiver Sportübertragungsrechte" grundsätzlich die Voraussetzungen der Bereichsausnahme gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV verfehlt.[851] Die Kommission prüft aber im Rahmen der beihilferechtlichen Verhältnismäßigkeit der Rundfunkfinanzierung, ob die Finanzierung von Sportübertragungsrechten

848 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 281, zu entsprechenden zweckdienlichen Maßnahmen Rn. 317.
849 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 286, zu entsprechenden zweckdienlichen Maßnahmen Rn. 319 f.
850 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 288 mit Hinweis u. a. auf den 14. KEF-Bericht, Tz. 696.
851 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 294.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

vermeidbare Marktverfälschungen verursacht.[852] Unter diesen Vorzeichen sei die „Nutzung staatlicher Mittel zur Finanzierung ausschließlicher Rechte, die eine öffentliche Rundfunkanstalt nicht nutzen kann oder nicht zu nutzen beabsichtigt", nicht mit Art. 106 Abs. 2 AEUV zu vereinbaren.[853] Ungenutzte Sportübertragungsrechte sind deshalb an Dritte zu lizenzieren; dies setze voraus, dass das Verhalten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beim Erwerb, der Nutzung und möglichen Vergabe von Sublizenzen an Dritte transparent und vorhersehbar gemacht werde.[854] Nichts anderes kann im Übrigen für sonstige ausschließliche „Premiumrechte" der Sender gelten.[855] Im sog. Beihilfekompromiss sicherte die Bundesrepublik Deutschland vor diesem Hintergrund eine transparente Geschäftspolitik der Rundfunkanstalten im Bereich der Sportrechte zu. Konkret bedeutet dies: Ungenutzte Sportrechte werden zur Sublizenzierung angeboten, die entsprechenden Angebote sind im Internet zu veröffentlichen.[856]

II. Vergaberechtliches Transparenzgebot

Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erweist sich auch für die Anwendung des unionsrechtlich determinierten Vergaberechts sowie seiner umfangreichen Transparenzpflichten als Einbruchstelle unionsrechtlicher Einwirkungen auf die Transparenz der Rundfunkanstalten. Das deutsche (Kartell-)Vergaberecht ist zum großen Teil umgesetztes Unionsrecht, bei dessen Auslegung und Anwendung die „innerstaatlich wirksamen Spezifika" des unionalen Rechts zu beachten sind. Während dieses Umsetzungsrecht unter den Vorzeichen der Harmonisierung durch die EU-Vergaberichtlinien den Einwirkungsmechanismen des Art. 288 Abs. 3 AEUV ausgesetzt ist, können außerhalb des Anwendungsbereichs der Vergaberichtlinie die primärrechtlichen Vorschriften des AEUV zum Tragen kommen.[857]

852 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 295.
853 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 299.
854 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 321.
855 Rundfunkmitteilung, Abl EU C 257 v. 27. 10. 2009, S. 13 Rn. 92.
856 KOM(2007) 1761 endg. Rn. 355.
857 Zum ganzen *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, Einl Rn. 27.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

1. Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts

Den normativen Ausgangspunkt markiert vor diesem Hintergrund der für den personellen Anwendungsbereich des deutschen Kartellvergaberechts (§ 99 GWB) maßgebliche Begriff des „öffentlichen Auftraggebers" i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (VRL).[858] Das zentrale Tatbestandsmerkmal bezeichnet neben Staat und Gebietskörperschaften unter anderem die „Einrichtungen des öffentlichen Rechts" i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 VRL – und damit potenziell die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Qualifikation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einrichtungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b VRL), die i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a VRL zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, „im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen", dürfte insofern außer Frage stehen. Ein – vordergründig – anderes Bild zeichnet die in den Varianten gem. Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c VRL zum Ausdruck kommende weitere Voraussetzung der besonderen Staatsgebundenheit öffentlicher Auftraggeber, konkret: der Tatbestand der überwiegend staatlichen Finanzierung. Unter den Vorzeichen des rundfunkverfassungsrechtlichen Axioms der „Staatsferne" öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten wurde die staatliche Finanzierung mit Verweis auf die Finanzierung durch eine Abgabe, die nicht in den Staatshaushalt fließe, sondern unmittelbar den Anstalten zugutekomme und bei ihrer Verwendung keinem staatlichen Einfluss unterliege, in Abrede gestellt.[859]

2. Staatliche Finanzierung der Rundfunkanstalten

Mit der Entscheidung des EuGH zur Vergaberechtsgebundenheit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach den (in diesem Punkt) weitge-

858 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates v. 26. 02. 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, Abl EU L 94 v. 28. 03. 2014, S. 65, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2021/1952 v. 10. 11. 2021, Abl EU L 398 v. 11. 11. 2021, S. 23.

859 So *Opitz*, NVwZ 2003, 1087 (1090 f.); *Dreher*, NZBau 2005, 297 (303). – Davon ausgenommen ist die DW, die aus dem Bundeshaushalt und damit durch Steuern finanziert wird; zur Vergaberechtsgebundenheit der DW *BKartA*, Beschluss v. 19. 10. 2004 – VK 3-191/04, BeckRS 2004, 151076 (Rn. 29).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

hend wortgleichen Vorgänger-Richtlinien 92/50/EG, 2004/18/EG[860] bleibt für diese bloß formale, zugleich in den Leitmotiven nationaler (Verfassungs-)Dogmen verhaftete Perspektive kein Raum mehr: Maßgeblich für die Auslegung des Begriffs „Finanzierung durch den Staat" ist der Zweck der gemeinschaftlichen Richtlinien auf dem Gebiet der öffentlichen Aufträge; dieser liegt darin, „die Gefahr einer Bevorzugung einheimischer Bieter oder Bewerber bei der Auftragsvergabe durch öffentliche Auftraggeber auszuschalten und zugleich die Möglichkeit auszuschließen, dass eine vom Staat […] finanzierte oder kontrollierte Stelle sich von anderen als wirtschaftlichen Überlegungen leiten lässt".[861] Auf Grundlage einer „funktionellen" Interpretation kommt es allein darauf an, dass die Anstalten die zur Verfügung gestellten Mittel ohne spezifische Gegenleistung erhalten, mit anderen Worten: dass die Sender finanziell „sorglos"[862] gestellt und damit anfällig für ein an anderen als ökonomischen Kriterien ausgerichtetes Beschaffungsverhalten sind.[863] Unerheblich ist dagegen, ob die Finanzmittel den öffentlichen Haushalt durchlaufen oder der Staat die Anstalten dazu ermächtigt, die Abgabe selbst einzuziehen.[864] Ebenso wenig setzt die in der überwiegenden Finanzierung durch den Staat zum Ausdruck kommende besondere Staatsgebundenheit öffentlicher Auftraggeber voraus, dass der Staat oder andere öffentliche Stellen Einfluss auf die Auftragsvergabe der Rundfunkanstalten nehmen können.[865] Im Ergebnis werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überwiegend durch den Staat finanziert (Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Var. 1 VRL).

3. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als öffentliche Auftraggeber

Als „öffentliche Auftraggeber" i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 VRL sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor diesem Hintergrund an die insbesondere im vierten Teil des GWB sowie in der Vergabeverordnung[866] um-

860 *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80 (auf die Vorlage von *OLG Düsseldorf*, Beschluss v. 21. 07. 2006 – VII Verg 13/06, NZBau 2006, 731).
861 *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80 (Rn. 35 f.).
862 Vgl. *Heuvels*, NZBau 2008, 166 (167): finanzielle „Sorglosstellung".
863 *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80 (Rn. 45).
864 *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80 (Rn. 46 f.).
865 *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80 (Rn. 51 ff.).
866 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge v. 12. 04. 2016, BGBl I S. 624, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz v. 09. 06. 2021, BGBl I S. 1691.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gesetzten Vorgaben der Vergaberichtlinie gebunden.[867] Etwas anderes gilt gem. Art. 10 Buchst. b VRL (umgesetzt durch § 116 Abs. 1 Nr. 3 GWB) lediglich für „Aufträge über den Erwerb, die Entwicklung, Produktion oder Koproduktion von Sendematerial, das für audiovisuelle Mediendienste oder Hörfunkmediendienste bestimmt ist, sowie Aufträge über Ausstrahlungszeit oder Bereitstellung von Sendungen, die an Anbieter von audiovisuellen oder Hörfunkmediendiensten vergeben werden" – also die Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Damit sind indes nur solche Aufträge vom Anwendungsbereich der Vergaberichtlinie ausgenommen, die in einem *unmittelbaren* Zusammenhang zur Programmgestaltung der Sender stehen, nicht dagegen solche Aufträge, die sich allenfalls mittelbar auf das Programm auswirken: Art. 10 VRL ist als Ausnahme restriktiv auszulegen.[868] Ausweislich des 23. Erwägungsgrundes der VRL sollten zwar „besondere kulturelle und gesellschaftspolitische Erwägungen berücksichtigt werden können, die die Anwendung von Vergabevorschriften unangemessen erscheinen lassen", die Ausnahme des Art. 10 Buchst. b VRL gilt jedoch (exemplarisch) nicht „für die Bereitstellung des für die Produktion, die Koproduktion und die Ausstrahlung dieser Sendungen erforderlichen technischen Materials" – und damit nicht für Aufträge ohne unmittelbaren Programmbezug.[869]

4. Konsequenz: Geltung des vergaberechtlichen Transparenzgebots

In der Konsequenz beanspruchen die im vierten Teil des GWB und der Vergabeverordnung umgesetzten sekundärrechtlichen Vorgaben der Vergaberichtlinie Geltung für die Vergabe sämtlicher nicht unmittelbar pro-

867 So bereits *VK Köln*, Beschluss v. 13. 02. 2006 – VK VOL 31/2006, NZBau 2006, 268 f. (zu § 98 Nr. 2 GWB a. F.); *Korthals*, NZBau 2006, 215; *Müller-Wrede*, VergabeR 2006, 899 (902 f.); *Antweiler/Dreesen*, EuZW 2007, 107; *Döring*, in: Festgabe Kraus, S. 275 (279 ff.). – Mit Zustimmung zu der Entscheidung des EuGH *Antweiler*, EuZW 2008, 85 f.; *Degenhart*, JZ 2008, 568; *Heuvels*, NZBau 2008, 166. – Kritisch *Wagner/Raddatz*, NZBau 2010, 731 (734). – Zu § 99 GWB *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, § 99 GWB Rn. 94.

868 Zu der sinngleichen Ausnahmeregelung gem. Art. 1 Buchst. a Ziff. 4 RL 92/50/EWG *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80 (Rn. 64).

869 Zu dem sinngleichen Erwägungsgrund Nr. 25 der RL 2004/18/EG *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80 (Rn. 65); zuvor bereits *Antweiler/Dreesen*, EuZW 2007, 107 (108 f.); im Ergebnis ebenso *Döring*, in: Festgabe Kraus, S. 275 (281 ff.) zu § 100 Abs. 2 Buchst. j GWB a. F.; ferner *Lausen*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, § 116 GWB Rn. 50 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

grammbezogener Aufträge öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oberhalb der jeweils relevanten Schwellenwerte (Art. 4 VRL, umgesetzt durch § 106 GWB). Dies bedeutet: Die Sender haben nicht nur alle entsprechenden Aufträge, die weder den Erwerb, die Entwicklung, die Produktion von Sendematerial noch die Ausstrahlung von Sendungen betreffen, in einem unionsweiten Verfahren auszuschreiben sowie zu vergeben. Sie haben neben den umfangreichen Verfahrensvorschriften der Art. 25 ff. VRL (vgl. u. a. §§ 115 ff. GWB) vor allem die in Art. 18 VRL kodifizierten Grundsätze der öffentlichen Auftragsvergabe – Wettbewerb, Transparenz, Verhältnismäßigkeit – (vgl. § 97 Abs. 1, 2 GWB) zu beachten. Damit gilt für die Auftragsvergabe öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten das vergaberechtliche Transparenzgebot, das wiederum das in den Grundfreiheiten angelegte unionsrechtliche Diskriminierungsverbot bei der Vergabe öffentlicher Aufträge reflektiert und insbesondere in den Vorgaben der Vergabeverordnung seine Ausprägung findet:[870] Als Grundmaxime durchzieht das Gebot der Transparenz das gesamte Vergabeverfahren und verpflichtet die Sender zu einem offenen, erkennbaren und nachvollziehbaren Beschaffungsverhalten.[871] Hauptbezugspunkte des Transparenzgebots sind das Beschaffungsvorhaben,[872] die Vergabeunterlagen,[873] das Vergabeverfahren,[874] die Vergabeentscheidung sowie die Dokumentation[875]. Unterhalb der vergaberechtlichen Schwellenwerte gilt bei Binnenmarktrelevanz des jeweiligen Beschaffungsvorhabens das aus den Grundfreiheiten abgeleitete Vergabeprimärrecht, das inhaltlich weitgehend parallel zu der Vergaberichtlinie verläuft;[876] damit einher geht die verfahrensrechtliche Pflicht, einen „ange-

870 *Burgi*, NZBau 2008, 29 (31): vollkommener „Gleichklang von Primär- und Sekundärrecht".

871 *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, § 97 Abs. 1 GWB Rn. 31 m. w. Nachw.

872 *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, § 97 Abs. 1 GWB Rn. 35 f.

873 *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, § 97 Abs. 1 GWB Rn. 37 ff.

874 *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, § 97 Abs. 1 GWB Rn. 44 ff.

875 *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, § 97 Abs. 1 GWB Rn. 47 ff.

876 *Höfler*, NZBau 2010, 73 (76 f.); ausführlich *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, Einl Rn. 179 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

messenen Grad von Öffentlichkeit“ bei der unterschwelligen Auftragsvergabe sicherzustellen.[877]

III. Fazit: Transparenz im Zeichen des europäischen Binnenmarktes

Im Gegensatz zu der Gremientransparenz und mehr als die Transparenz der Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind die finanzielle Transparenz und die Transparenz der Geschäftsführung nicht nur verfassungsrechtlich determiniert,[878] sondern unterliegen auch den Einwirkungen des Unionsrechts. Einbruchstelle dieser Einwirkungen ist die aus unionsrechtlicher Sicht „staatliche“ Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Wie insbesondere aus dem Amsterdamer Protokoll hervorgeht, stellt das Unionsrecht dabei keineswegs die demokratische und kulturelle Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann seine anerkannte Sonderstellung allerdings nur in dem zur Erfüllung dieses Auftrags erforderlichen Rahmen beanspruchen, „und er muss sich [insofern] insbesondere die Frage gefallen lassen, was zur Erfüllung seines Auftrags erforderlich ist“.[879]

In diesem Sinne reagiert das primärrechtlich fundierte Beihilferecht zur Kontrolle der Rundfunkfinanzierung mit der Normierung von Transparenzpflichten gegenüber der Europäischen Kommission, verlangt die Kontrolle insbesondere von Unternehmensbeteiligungen der Sender und trägt im Kontext ungenutzter (Sport-)Übertragungsrechte sektoral zu einer transparenteren Geschäftspolitik der Rundfunkanstalten bei. Das Beihilferecht formuliert insofern nicht nur Anforderungen an die interne Transparenz der Rundfunkanstalten, sondern begründet auch Standards für die Inter-Akteurs-Transparenz zwischen den Sendern und der KEF sowie den Rechnungshöfen.[880] Das unionsrechtlich determinierte Vergaberecht dient demgegenüber dem Schutz des in den Grundfreiheiten verankerten Diskriminierungsverbots bei öffentlichen Ausschreibungen. Die VRL normiert zu diesem Zweck die transparente Auftragsvergabe außerhalb des unmittelbar programmrelevanten Bereichs. Gemeinsam ist den beihilferechtlichen Transparenzpflichten und dem vergaberechtlichen Transparenzgebot – neben der Anerkennung der Funktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-

877 Grundlegend *EuGH*, Urteil v. 07. 12. 2000 – C-324/98, EuZW 2001, 90 (Rn. 61 f.).
878 Dazu sogleich § 7 B. (S. 237 ff.).
879 *Degenhart*, JZ 2008, 568 (569).
880 Dazu unten § 7 C. II. (S. 271 ff.) und § 7 E. I. 2. (S. 300 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

anstalten – die finale Ausrichtung auf den europäischen Binnenmarkt: Sie dienen einerseits der Ausschaltung von Marktverzerrungen durch staatliche Beihilfen, andererseits der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen durch eine (aus unionaler Perspektive) dysfunktionale Vergabepraxis.

B. Verfassungsrechtliche Determinanten

Die verfassungsrechtlichen Determinanten der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind – wie die Verfassung(srechtsprechung) allgemein – nicht in sich abgeschlossen, sondern eher Gegenstand eines Prozesses, der rechtliche wie tatsächliche Entwicklungen rezipiert. Auch wenn die Ablösung der Rundfunkgebühr durch einen Rundfunkbeitrag insofern einen „Paradigmenwechsel" markiert,[881] bleiben die verfassungsrechtlichen Determinanten für die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – und damit für die finanzielle Transparenz und die Transparenz der Geschäftsführung – hiervon weitgehend unberührt. Denn diese verfassungsrechtlichen Determinanten sind nicht primär finanzverfassungsrechtlicher Natur (I.), sondern spezifisch rundfunkverfassungsrechtlicher Art: Zum einen entwirft das BVerfG mit den prozeduralen Sicherungen der funktionsgerechten Rundfunkfinanzierung ein auf (Inter-Akteur-)Transparenz angelegtes Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags (II.). Zum anderen beanspruchen das binnenpluralistische Organisationsmodell und seine spezifischen Aufsichtsmechanismen Geltung auch für die Tätigkeit der Sender in privatrechtlichen Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsformen (III.). Unter gesellschaftspolitischen Vorzeichen verdient ferner die Zulässigkeit der Gehälter- bzw. Vergütungstransparenz bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gesonderte Aufmerksamkeit (IV.). Demgegenüber stehen die rundfunkverfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Prozesse sowie der Informantenschutz der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung nur in Ausnahmefällen entgegen (V.).[882]

881 So *Bosman*, K&R 2012, 5. – Überblick zu der Reform und ihren Hintergründen bei *Dörr*, in: Festschrift Wendt, S. 799 ff.

882 Eine Sonderstellung beansprucht die Bundesrundfunkanstalt DW, die aus dem Bundeshaushalt und damit aus Steuermitteln finanziert wird; die Transparenz ihrer Finanzierung richtet sich im Wesentlichen nach dem allgemeinen Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit gem. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG. Keine Unterschiede sind dagegen für die aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitete Geltung der binnenpluralistischen

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

I. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeitsanforderungen an Vorzugslasten

Wenngleich die gesetzgeberische Bezeichnung der als „Rundfunkbeitrag" etikettierten Abgabe zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für deren finanzverfassungsrechtliche Qualifizierung kaum ausschlaggebend sein kann,[883] handelt es sich bei dem Rundfunkbeitrag um einen „Beitrag" im finanzverfassungsrechtlichen Sinne[884] – und nicht etwa um eine (Zweck-)Steuer.[885] Als Vorzugslast (i. e. Gebühren und Beiträge) unterliegt der Rundfunkbeitrag deshalb weder der parlamentarischen Haushaltshoheit noch den für die Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion entwickelten haushaltsrechtlichen Informationspflichten. Unter den Vorzeichen finanzieller Transparenz erschöpfen sich die finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen an die Beitragsfinanzierung vielmehr in rechtsstaatlich und demokratisch gebotenen Minimalstandards.

Mit Blick auf die sich aus ihrer Voraussetzungslosigkeit ergebende Nähe der Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion zu den Steuern – und in diesem Sinne zum Schutz der Integrität der Finanzverfassung gem. Art. 104a ff. GG – lässt das BVerfG die Erhebung von Sonderabgaben nur

---

Kontrolle unabhängig von Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsform, für die Zulässigkeit der Gehälter- bzw. Vergütungstransparenz sowie für die rundfunkverfassungsrechtlichen Grenzen der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung zu verzeichnen.

883 *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (13); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (212); *BVerfG*, Beschluss v. 18. 05. 2004 – 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370 (384); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 11. 2009 – 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348 (364); *BVerfG*, Beschluss v. 25. 06. 2014 – 1 BvR 668, 2104/10, BVerfGE 137, 1 (Rn. 40); *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 56).

884 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 58 ff.). – Aus der Literatur bereits *Bosman*, K&R 2012, 5 (9); *Schneider*, NVwZ 2013, 19 (21); *Schneider*, DStR 2014, 509; *Wernsmann*, ZG 2015, 79 (82 ff.); *Dörr*, in: Festschrift Wendt, S. 799 (803 ff.); *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, S. 49 ff.; *Hoffmann*, Der Rundfunkbeitrag, S. 177 ff. – Vage *Bornemann*, K&R 2013, 557 (558): „Ein Zwang zur Einpassung in die Abgabentypik der Finanzverfassung besteht nicht."

885 So aber *Geuer*, VR 2012, 378 (379 f.); *Degenhart*, Humboldt Forum Recht 2013, 60 (66 f.); *Korioth/Koemm*, DStR 2013, 833 (834 f.); *Bölck*, NVwZ 2014, 266 (267 ff.); *Terschüren*, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, S. 142 ff.; zweifelnd *Hornickel*, NVwZ 2017, 118 (119).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unter Vorbehalten zu.[886] Mit Rücksicht auf den Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans[887] sind die haushaltsflüchtigen Finanzierungssonderabgaben vollständig zu dokumentieren,[888] und zwar in einer dem Haushaltsplan angefügten Anlage.[889] Ihre hinreichende Dokumentation „ist nicht nur die notwendige Voraussetzung für eine verantwortungsgerechte Wahrnehmung der Entscheidungs-, Planungs- und Kontrollaufgaben des Parlaments, sondern auch Bedingung wirksamer Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit".[890] Demgegenüber gehören die Vorzugslasten „zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit" und begegnen insofern „keinen grundsätzlichen Bedenken".[891] Die für die Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion entwickelten haushaltsrechtlichen Informationspflichten bilden deshalb keine finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeitsanforderung der Vorzugslasten:[892] Gebühren und Beiträge beziehen ihre gegenüber den Steuern unterscheidungskräftige Eigenart und Legitimation[893] aus

886 *BVerfG*, Beschluss v. 07. 11. 1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93, BVerfGE 93, 319 (344); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (217); *BVerfG*, Beschluss v. 16. 09. 2009 – 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235 (244); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 11. 2009 – 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348 (365). – Kritik zur Anwendung der zusätzlichen, vom BVerfG entwickelten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen bei *Schoch*, in: Festschrift Wendt, S. 983 (988 ff.).

887 *BVerfG*, Beschluss v. 07. 11. 1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93, BVerfGE 93, 319 (343); *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (16 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (216); *BVerfG*, Beschluss v. 18. 05. 2004 – 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370 (388).

888 *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (218 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 18. 05. 2004 – 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370 (389); *BVerfG*, Beschluss v. 16. 09. 2009 – 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235 (244); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 11. 2009 – 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348 (366).

889 *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (219).

890 *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (218).

891 *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (216). – Ferner *BVerfG*, Beschluss v. 07. 11. 1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93, BVerfGE 93, 319 (343 f.); *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (17).

892 Siehe *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (219): In die dem Haushaltsplan beizufügende Anlage sind „alle nichtsteuerlichen Abgaben aufzunehmen, *die weder Gebühr noch Beitrag sind* und bei denen auch mangels sonstiger spezieller Sach- und Zweckzusammenhänge eine Konkurrenz zur Steuer nicht von vornherein ausgeschlossen ist (Sonderabgaben im engeren Sinn)". [Hervorhebung durch den Verf.].

893 Grundlegend zur Rechtfertigungsbedürftigkeit von Vorzugslasten *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (17 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

ihrer Ausgleichsfunktion, ihrem Gegenleistungscharakter[894] – obgleich ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung mit der aus Art. 104a ff. GG abgeleiteten Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung[895] kollidieren kann.[896] Für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedeutet dies: Die im Wege der Beitragserhebung vereinnahmten Finanzmittel der Sender sind zwar haushaltsflüchtig, ihre Haushaltsflüchtigkeit ist aber durch den Gedanken der Gegenleistung verfassungsrechtlich gerechtfertigt und im Übrigen Ausdruck des rundfunkverfassungsrechtlichen Gebots der Staatsferne, also durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgesichert.

Gleichwohl ist auch der Rundfunkbeitrag nicht gänzlich von den aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung abgeleiteten Vorgaben an die Zulässigkeit nichtsteuerlicher Abgaben freigestellt: Gebühren und Beiträge bedürfen einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach.[897] Wenn die Vorzugslasten ihre Eigenart und Legitimation aus dem Gedanken der Gegenleistung schöpfen, liegt diese sachliche Rechtfertigung für die Bemessung von Gebühren und Beiträgen primär in der Kostendeckung.[898] Vor diesem Hintergrund sind mit der

894 *BVerfG*, Beschluss v. 07. 11. 1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93, BVerfGE 93, 319 (344); *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (17); *BVerfG*, Beschluss v. 25. 06. 2014 – 1 BvR 668, 2104/10, BVerfGE 137, 1 (Rn. 43); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 01. 2017 – 2 BvL 2-5/14, BVerfGE 144, 369 (Rn. 64); *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 55).

895 Das BVerfG misst der Finanzverfassung gem. Art. 104a ff. GG drei grundlegende Prinzipien zu: Wahrung der bundesstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für das Steuerwesen, der Belastungsgleichheit sowie des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplans, siehe *BVerfG*, Beschluss v. 07. 11. 1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93, BVerfGE 93, 319 (343 f.); *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (16 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (215 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 18. 05. 2004 – 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370 (387 f.).

896 *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (17); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 07. 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (216).

897 *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (17); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 11. 2012 – 2 BvL 51, 52/06, BVerfGE 132, 334 (Rn. 47); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 01. 2017 – 2 BvL 2-5/14, BVerfGE 144, 369 (Rn. 62); *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 65).

898 Weitere zulässige Zwecke für die Erhebung von Vorzugslasten sind der Vorteilausgleich, die Verhaltenslenkung und soziale Zwecke, siehe *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (18); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 11. 2012 – 2 BvL 51, 52/06, BVerfGE 132, 334 (Rn. 49); *BVerfG*, Beschluss v. 25. 06. 2014 – 1 BvR 668, 2104/10, BVerfGE 137, 1 (Rn. 49); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 01. 2017 – 2 BvL 2-5/14,

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

staatlichen Rechtfertigungspflicht der Beitragsbemessung korrespondierende Darlegungs- und Begründungslasten, konkret: (Mindest-)Anforderungen an die externe Transparenz des Prozesses der Rundfunkbeitragsfestsetzung, naheliegend, wenn nicht ein Gebot politischer Klugheit. Im Übrigen betont das BVerfG die rechtsstaatlichen Minimalstandards der Normenklarheit und der Normenwahrheit bei der Fassung und Anwendung eines Abgabentatbestands.[899] Bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags auf Grundlage des RBStV dürften sich insofern kaum Probleme stellen.[900]

II. Rundfunkverfassungsrecht: Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung

Im Gegensatz zu den allgemein gehaltenen finanzverfassungsrechtlichen Minimalstandards finanzieller Transparenz kennt das Rundfunkverfassungsrecht *spezifische* Determinanten für die Transparenz der Rundfunkfinanzierung. Die (vom BVerfG konzipierte) Rundfunkverfassung wählt insofern einen prozeduralen Ansatz, der den Abbau von Informationsasymmetrien bei der Beitragsfestsetzung – vergleichbar mit der rundfunkrechtlichen Strategie zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags[901] – im Wege eines gestuften Verfahrens unter Einbeziehung mehrerer Akteure erreicht. In der Sache ist die Transparenz der Rundfunkfinanzierung damit vorrangig (Inter-Akteur-)Transparenz zwischen den Rundfunkanstalten, der mit der Überprüfung der Bedarfsanmeldungen der Sender betrauten KEF und den für die Beitragsfestsetzung zuständigen Landesparlamenten und Landesregierungen. Aus Sicht der Praxis der auf intraföderale Kooperation durch Staatsverträge angewiesenen Rundfunkfinanzierung ist ferner die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs

---

BVerfGE 144, 369 (Rn. 64). – Zum eingeschränkten gerichtlichen Kontrollmaßstab *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (18 f.).

899 *BVerfG*, Urteil v. 19. 03. 2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (19 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 11. 2012 – 2 BvL 51, 52/06, BVerfGE 132, 334 (Rn. 50); *BVerfG*, Beschluss v. 17. 01. 2017 – 2 BvL 2-5/14, BVerfGE 144, 369 (Rn. 65); *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 56).

900 Vgl. nur § 1 RBStV: „Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 34 Abs. 1 des Medienstaatsvertrages sowie der Finanzierung der Aufgaben nach § 112 des Medienstaatsvertrages", sowie § 2 Abs. 1 RBStV: „Im privaten Bereich ist für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten".

901 Dazu ausführlich oben § 6 C. (S. 189 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Länder (kurz: Ministerpräsidentenkonferenz) im Rahmen dieses Verfahrens von wesentlicher Bedeutung.[902] Wie die in regelmäßigen Abständen veröffentlichten Berichte der KEF zeigen, ist auch die externe Transparenz ein Aspekt der Prozeduralisierung der Beitragsfestsetzung.

I. Ausgangspunkt: Rundfunkfinanzierung als strukturelles Dilemma

Grundlage der verfassungsrechtlichen Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung ist neben der Programmautonomie vor allem die institutionelle Finanzierungsgarantie öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten; sie ist Voraussetzung der Bewältigung des Grundversorgungs- bzw. Funktionsauftrags gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und damit der grundrechtlichen Funktion des Rundfunks.[903] Die Konkretisierung der mit der Finanzierungsgarantie bezeichneten staatlichen Gewährleistungsverantwortung für die funktionsgerechte Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist indes mit einem strukturellen Dilemma konfrontiert: *Zum einen* dürfen weder die Rundfunkanstalten bestimmen, was zur Funktionserfüllung erforderlich ist,[904] noch darf diese Entscheidung dem „Gutdünken" des Gesetzgebers überlassen werden.[905] *Zum anderen* scheidet die genaue Bestim-

902 Zur praktischen Relevanz der Ministerpräsidentenkonferenz bei der Rundfunkfinanzierung exemplarisch *Knothe*, ZRP 2010, 181 f.; *Eggerath*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, S. 75 ff. – Allgemein, auch zur Geschichte der Ministerpräsidentenkonferenz, *Horner*, LKV 2021, 440 (442 f.).

903 Angelegt bereits in *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (158); grundlegend *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (342); ferner *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (310 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (198); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (90 f.); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (218); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 83).

904 A. A. *BayVGH*, Beschluss v. 06. 07. 1988 – Nr. 25 B 87.00860, BayVBl 1988, 685 (685 ff., insbesondere 688): „Die Gebührenhoheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehört […] unabdingbar zur Rundfunkfreiheit. Nur die volle Gebührenautonomie ist ein Element der Sicherheit dafür, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkträger unabhängig und unbeeinflußt von politischen Zumutungen und der einseitigen Durchsetzung von Sonderinteressen ihrem allgemeinen und öffentlichen Informations- und Unterhaltungsauftrag nachkommen können."

905 *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (202); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (92); ferner *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (219); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 84). – Dazu *Degenhart*, in: Festschrift Lerche, S. 611 (618).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

mung der für die Funktion erforderlichen Finanzmittel durch eine externe Stelle mit Rücksicht auf die Programmautonomie der Sender aus, genauso wenig lässt der Rundfunkauftrag aber eine exakte Ableitung der Höhe nach zu: Eine Auftragsdefinition, die dies zuließe, wäre mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG unvereinbar.[906] Im Ergebnis kann die notwendige Konkretisierung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung für die Finanzierung der Rundfunkanstalten nicht allein dem verpflichteten Staat, aber ebenso wenig den begünstigten Sendern zustehen. Zugleich verfehlt eine heteronome Bestimmung des Finanzbedarfs, die sich in der bloßen Subsumtion materieller Kriterien erschöpft, die Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.

Angelegt ist dieses strukturelle Dilemma in dem Spannungsfeld zwischen dem Schutz der – für staatliche Übergriffe anfälligen – Programmautonomie einerseits und der Gewährleistung einer möglichst geringen Abgabenlast für die Rundfunkteilnehmer andererseits. Denn in den Worten des BVerfG bieten die Sender aufgrund ihres Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses keine Gewähr dafür, „daß sie sich bei der Anforderung der vor allem von den Empfängern aufzubringenden finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten".[907] Wesentlich schwerer wiegt aber der Schutz der Programmautonomie vor dem Zugriff des Staates, wenn das Gericht außerdem betont, dass sich die Kommunikationsgrundrechte – keineswegs nur entstehungsgeschichtlich – vor allem gegen „die Gängelung der Kommunikationsmedien durch den Staat" richten.[908] Dieser Schutz adressiert nicht zuletzt die „subtileren Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich staatliche Organe Einfluß auf das Programm verschaffen oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausüben können". Haupteinbruchstelle für „die Neigung zur Instrumentalisierung des Rundfunks" – die das Gericht (mit Recht) sowohl den (Landes-)Regierungen als auch den in den Parlamenten vertretenen Parteien attestiert – ist insofern

906 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (95); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (221); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 89).

907 *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (202); ferner *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (92).

908 Pointiert *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (88). – Dass dieser Ausspruch weiterhin aktuell ist, zeigt nicht zuletzt der Konflikt um die Erhöhung des Rundfunkbeitrags in den Jahren 2020/2021, vgl. *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389; dazu *Schmitt*, NVwZ 2021, 1435.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Finanzierung der Sender.[909] Dabei treten unsachgemäße Erwägungen rundfunkpolitischer oder programmlenkender Art in der Regel nicht nach außen zu Tage. Der politische Zugriff auf die Programmgestaltung der Sender bleibt vielmehr im Verborgenen; er ist weder aufdeckbar noch am Entscheidungsergebnis ablesbar und kann damit nicht nachträglich korrigiert werden.[910]

2. Lösung: Grundrechtsschutz durch Verfahren

Vor dem Hintergrund dieser informellen und vor allem *intransparenten* Mechanismen politischer Einflussnahme kann sich die Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Postulate insbesondere der Programmautonomie bei der Rundfunkfinanzierung nicht allein in materiellen Vorgaben erschöpfen. Weder das notwendigerweise ausfüllungsbedürftige Kriterium des „für die Funktionserfüllung Erforderlichen"[911] noch die schwer durchsetzbaren (Verfahrens-)Maximen der Programmneutralität und Programmakzessorietät können eine den Maßgaben des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG entsprechende Finanzierung der Sender sicherstellen.[912] Wenn Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen haben, heißt der Ausweg vielmehr *Grundrechtsschutz durch Verfahren*, namentlich ein „gestuftes und kooperatives" Verfahren:[913] Der Grundrechtsschutz ist „in den Prozeß der Entscheidungs-

909 Zum Ganzen *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (88 ff.). – Mit Verweis auf die Erfahrungen in der Weimarer Republik sowie im Nationalsozialismus *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 291.

910 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (95 f.); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (222); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 91).

911 Vgl. *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (202).

912 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (94); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (221); ferner *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 90). – Zum Ganzen bereits *Badura*, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 59 ff.

913 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (101 f.).; *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (222); ferner *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 92). – Bereits in *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (203 ff.) räumt das Gericht ein, dass die genaue Bestimmung dessen, was zur Wahrung der Funktion der Rundfunkanstalten erforderlich ist, „erhebliche Schwierigkeiten" bereitet, und weist vor diesem Hintergrund auf die

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

findung vorzuverlagern und nicht erst auf das Entscheidungsergebnis zu beziehen".[914] Das BVerfG betont insofern zwar stets das gesetzgeberische Prärogativ bei der Gestaltung des Finanzierungsverfahrens,[915] in der Sache betätigt sich das Gericht aber eher als „Ersatzgesetzgeber" und leitet aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ein detailliertes Verfahrensschema ab.[916] Konkret skizziert das Gericht ein dreistufiges Procedere, das die Möglichkeiten politischer Einflussnahme im Gewand der Finanzierungsentscheidung effektiv begrenzen soll.[917]

Den ersten Schritt des gestuften und kooperativen Verfahrens der Rundfunkbeitragsfestsetzung markiert die Bedarfsanmeldung der Anstalten als Grundlage der Bedarfsfestsetzung (vgl. § 1 RFinStV); denn mit Rücksicht auf ihre Programmautonomie können die Rundfunkanstalten in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden.[918] Im Interesse der mit der Abgabe belasteten Rundfunkteilnehmer ist in einem zweiten Schritt eine externe und unabhängige Kontrollinstanz in das Verfahren einzubinden (vgl. §§ 2-6 RFinStV); Kontrollmaßstab sind allein die Grenzen

---

Grundrechtsrelevanz des Finanzierungs*verfahrens* hin. – Außerdem ein subjektives Recht der Rundfunkanstalten auf Schaffung eines verfassungskonformen Finanzierungsverfahrens annehmend *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 298 f.

914 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (96).

915 *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (342); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (310 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (198); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (101 f.); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (224); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 84).

916 Pointiert *Oppermann*, JZ 1994, 499 (500): „Die Pflöcke für die zulässige künftige Regelung sind […] richterrechtlich so präzise eingeschlagen worden, daß es eine spannende Frage bleibt, was sich aus Art. 5 Abs. 1 GG eines Tages sonst noch schöpfen ließe, wenn das verfassungsrechtlich neu gebotene System der Gebührenfestsetzung seine praktische Feuertaufe nicht bestehen sollte." Vgl. ferner *Degenhart*, Media Perspektiven 3/2004, 125 f.; *Ossenbühl*, Media Perspektiven 3/2004, 129 f. – A. A. *Bethge*, Media Perspektiven 3/2004, 123 f.: Keine „sakrosankte, authentische Interpretation des Artikels 5 GG". Ebenfalls den gesetzgeberischen Spielraum betonend *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 330 ff. – Kritik an dem Ansatz des BVerfG bei *Mohr*, Legitimationsdefizite bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr, S. 171 ff., der den dem Gesetzgeber aufgegebenen Grundrechtsschutz durch Verfahren nicht mit dem Demokratieprinzip für vereinbar hält.

917 Ausführlich *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 299 ff.

918 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (102); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (222 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 93).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Rundfunkauftrags sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 3 Abs. 1 RFinStV).[919] Den letzten und dritten Schritt bildet schließlich die Entscheidung über die Beitragshöhe auf Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldung (vgl. § 7 Abs. 2 RFinStV). Wer diese Entscheidung trifft, „ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung". Inhaltlich handelt es sich bei der Entscheidung über die Beitragshöhe dagegen um eine *gebundene* Entscheidung; Abweichungen von dem als Ergebnis der externen Kontrolle unterbreiteten Vorschlag zur Festsetzung der Beitragshöhe sind dementsprechend nur aus Gründen zulässig, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Dies ist im Wesentlichen unter den Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer der Fall. Mit Blick auf die verfahrensrechtliche Durchsetzbarkeit des grundrechtlichen Finanzierungsanspruchs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten lösen derartige Abweichungen ferner eine Begründungspflicht aus: Derogierende Finanzierungsentscheidungen müssen nachprüfbare Gründe für die Abweichung enthalten (vgl. § 7 Abs. 2 S. 3 RFinStV).[920] Da die Länder die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als „föderale Verantwortungsgemeinschaft" gemeinsam schulden, sind diese Anforderungen weder mit Verweis auf Schwierigkeiten bei der Konsensbildung hintergehbar noch kann im Rahmen des gegenwärtigen Systems die ablehnende Entscheidung nur eines Landes vor Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG Bestand haben.[921]

3. Fazit: Transparenz als Mittel zur Disziplinierung staatlicher Machtentfaltung

Die Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung steht damit in mehrfacher Hinsicht unter den Vorzeichen der Transparenz: Sie reagiert auf verdeckte – d. h. intransparente – dysfunktionale Einflüsse, die allein mate-

919 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (102 f.); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (223); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 94 f.). – Zweifel an der Fähigkeit der KEF, die Abgabenlast der Bürger auf Grundlage dieser Maßstäbe zu begrenzen, hat *Gröpl*, DÖV 2006, 105 (108 ff.).

920 Zum Ganzen *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (103 f.); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (223 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 96 ff.).

921 *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 65, 99, 101). – Dazu *Schmitt*, NVwZ 2021, 1435 (1437).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

riellrechtlich nicht zu disziplinieren sind, und setzt an die Stelle politischer Erwägungen verfahrensrechtliche Steuerung unter der Einbeziehung mehrerer Akteure. Diese verfahrensrechtliche Steuerung geht notwendig mit dem Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den an der Beitragsfestsetzung beteiligten Akteuren einher. Die mit Abweichungen von dem Vorschlag zur Höhe des festzusetzenden Rundfunkbeitrags verbundene Begründungspflicht unterstreicht dabei: Die Motive und Faktoren der Beitragsfestsetzung sind offenzulegen. Transparenz, verstanden als der Abbau von Informationsasymmetrien, erweist sich im Ergebnis als ein Mittel zur Disziplinierung (staatlicher) Machtentfaltung und zur Sicherung materiellrechtlicher Postulate.

III. Handlungs-, Organisations- und Finanzierungsformunabhängigkeit binnenpluralistischer Aufsichts- und Informationsrechte

Das finanzielle und geschäftliche Gebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vollzieht sich keineswegs allein in den Formen des öffentlichen Rechts. Im Gegenteil, die Sender bedienen sich vermehrt privatrechtlicher Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsformen: Angesprochen sind die Beteiligung an und die Gründung von privatrechtlich organisierten Unternehmen, der Einkauf von Programmteilen bei (nicht notwendig mit den Sendern verbundenen) Produktionsfirmen („Outsourcing") sowie die Finanzierung etwa des Vorabendprogramms nicht mit durch den Rundfunkbeitrag vereinnahmten Mitteln, sondern aus Werbeerlösen (Vorabendprogramm als „Werberahmenprogramm"). Erfolgte die Gründung von (privatrechtlich organisierten) Werbegesellschaften ursprünglich mit dem Ziel der Trennung von Werbeeinnahmen und nicht steuerpflichtigen Gebühreneinnahmen, bezwecken Unternehmensbeteiligungen und Fremdproduktionen inzwischen nicht mehr nur die Nutzung externer Ressourcen und externen Wissens. Neben Kostenersparnissen ist das Hauptmotiv des Outsourcings vielmehr die Nutzung der Vorteile privatrechtlicher Organisations- und Handlungsformen, namentlich ihrer „Flexibilität".[922] Letzteres

922 Allgemein zu den Motiven des Outsourcings in Form von Unternehmensbeteiligungen *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 19; zum Agrument der Kostenersparnis *Biervert*, ZUM 1998, 19 (20); *Ricker*, in: Festschrift Lerche, S. 693 (694). – Zur Praxis der Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten *Seidel*, ZUM 2001, 13 f., mit Erwiderung

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kann angesichts der Erfahrungen mit der (ausbleibenden) Beteiligung der anstaltsinternen Aufsichtsorgane auch für die Werbefinanzierung einzelner Programmteile gelten.[923]

Der Befund, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten betätigten sich nicht allein in den Formen des öffentlichen Rechts, ist insofern weit weniger trivial, als er auf den ersten Blick anmutet: Ungeachtet der (aus Sicht der Anstalten beachtlichen) Vorzüge privater Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsformen weichen die beschriebenen Geschäfts- und Finanzierungspraktiken nicht unerheblich von dem Leitbild des öffentlich-rechtlich organisierten, durch Abgaben finanzierten Anstaltrundfunks ab und stellen die Fortgeltung des – verfassungsrechtlich sanktionierten und gesetzlich angeordneten – binnenpluralistischen Organisationsprinzips in Frage. Denn privatrechtliche Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsformen, ihre per definitionem anderen als öffentlich-rechtlichen Postulaten folgende Logik, können praktisch zu erheblichen Informationsasymmetrien vor allem innerhalb der Anstalten, d. h. zwischen den Exekutiv- und den Aufsichtsorganen führen, und so in eine de facto-Umgehung der binnenpluralistischen Aufsicht(smechanismen) münden: Unternehmensbeteiligungen begünstigen unübersichtliche Unternehmensstrukturen mit Tochter-, Enkel und mitunter Urenkelunternehmen,[924] die mit dem Verlust von Einwirkungsmöglichkeiten der Sender und ihrer Gremien sowie (konzerninterner) Intransparenz einhergehen können.[925] Parallel

---

Pelny, ZUM 2001, 564; ausführlich *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 198 ff. – Zu Einlassungen *aus der* Praxis siehe die in Media Perspektiven 1/1999 versammelten Beiträge im Rahmen des KEF-Symposions „Outsourcing", insbesondere diejenigen von *Marmor*, S. 30 ff.; *Reiter*, S. 5 ff.; *Seidel*, S. 15 ff.; *Stolte*, S. 9 ff.; *Wille*, S. 21 ff. und *Winter*, S. 26 ff.

923 Exemplarisch zur ausbleibenden Gremienbeteiligung bei dem (gescheiterten) werbefinanzierten Format „Gottschalk Live" *Hanfeld*, Wen der Geldsegen trifft, FAZ Nr. 119 v. 26. 05. 2015, S. 16.

924 *Hahn*, ZUM 2001, 775 spricht sogar von einer „neuen" Struktur.

925 Dazu *Schoch*, Keine Auskunft, epd medien 5/2013, 3 (6): „Ein Geflecht von rechtlich verselbstständigten ‚Tochterunternehmen' und Unternehmensbeteiligungen fördert das Entstehen von ‚Trabanten' und schafft strukturelle Intransparenz." – Allgemein zu diesem Aspekt *Siekmann*, in: Festschrift Wendt, S. 1293 (1297): Die Gründung von Privatrechtssubjekten zur Erfüllung einer bisher von der Verwaltung unmittelbar erfüllten öffentlichen Aufgabe bewirkt „eine Ausdünnung von Kontrolle und einen Verlust von Transparenz". Schon der Umstand, dass wesentliche Teile des Rechtsregimes in einem Vertrag stehen, der fast immer vertraulich behandelt und nicht im Gesetzblatt veröffentlicht werde, führe zu diesem problematischen Ergebnis.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verkürzt die weitgehende Verlagerung der Programmproduktion von der Eigenproduktion hin zur externen Fremdproduktion die Möglichkeiten einer wirksamen (Programm-)Aufsicht.[926]

In Ansehung der gefestigten Rechtsprechung des BVerfG steht damit gleichwohl nicht die Zulässigkeit der Wahl privatrechtlicher Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsformen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Frage.[927] Es geht hier vielmehr um die Voraussetzungen ihrer Kompatibilität mit den (öffentlich-rechtlichen) Bindungen der Sender – und insofern um die verfassungsrechtlich geforderten Informations- und Einflussrechte der Gremien. Denn die Sender können verfassungsrechtliche Pflichten nicht durch eine „Flucht ins Privatrecht" abstreifen. Dabei ist im Übrigen zu beobachten: Die unionrechtliche Forderung nach einer effizienten Beteiligungskontrolle[928] bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten findet Widerhall im deutschen Verfassungsrecht.

---

926 Dazu *VG Stuttgart*, Urteil v. 12. 08. 1992 – 3 K 2780/87, VBlBW 1994, 458 (460) m. Anm. *Karpen*: „Insbesondere dann, wenn […] die Programm-Produktion weitgehend außerhalb der […] Anstalt stattfindet […], stellt sich […] die Frage der Transparenz der Herkunft der Mittel und ihrer Verwendung […]." – Historisch *Meier-Beer*, RuF 1995, 56.

927 Grundlegend zur Zulässigkeit von Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privatrechtlich organisierten Unternehmen sowie zur Beteiligung an solchen Unternehmen *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (303 ff.); *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 212 ff.; zur „Formenwahlfreiheit" öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ferner *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 58 f.; differenzierend *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 184 ff., der eine Formenwahlfreiheit der Sender ablehnt und die Bestimmung zulässiger Organisationsformen allein der gesetzgeberischen Entscheidung überträgt. – Zur Zulässigkeit der – teilweisen – Werbefinanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten („Mischfinanzierung") *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (310 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (199 f.); *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (91); mit einiger Skepsis *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (219 f.): „Auch bedarf der fortwährenden Überprüfung, wie weit die mit der teilweisen Finanzierung über Werbung und Sponsoring verbundene Erwartung, sie könne die Unabhängigkeit des öffentlichrechtlichen Rundfunks gegenüber dem Staat stärken […], die Nutzung dieser Finanzierungsarten angesichts der mit ihr verbundenen Risiken einer Rücksichtnahme auf die Interessen der Werbewirtschaft, einer zunehmenden Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität sowie einer Erosion der Identifizierbarkeit öffentlichrechtlicher Programme weiterhin rechtfertigen kann."

928 Dazu oben § 7 A. I. 2. (S. 229 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Modellkonsistenz: Umfassender Gremieneinfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags

Wie bereits im Rahmen der Untersuchung der verfassungsrechtlichen Determinanten der internen Gremientransparenz betont,[929] rückt das BVerfG die Rundfunkfreiheit in eine „unauflösbare Verklammerung von politischer Freiheit und Organisation".[930] Mit anderen Worten: Die Organisation des Rundfunks folgt seiner Funktion, diese wiederum ist ausgerichtet am Ziel der Rundfunkfreiheit, d. h. der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Zwar schreibt das Grundgesetz dem Rundfunkgesetzgeber insofern keine bestimmte Organisationsform vor,[931] geboten ist aber eine Rundfunkorganisation, die zum einen sicherstellt, dass die Sender weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden, und in der zum anderen „alle in Betracht kommenden Kräfte Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können".[932] Unter diesen Vorzeichen hat sich der Rundfunkgesetzgeber für ein binnenpluralistisches Organisationsmodell entschieden, das im Wege eines ständisch-korporativ ausgerichteten Rekrutierungsverfahrens kollegial zusammengesetzte Rundfunkgremien als „Sachwalter der Allgemeinheit" kreiert.[933]

Wählt der Gesetzgeber ein solches binnenpluralistisches Modell, fordert die Rundfunkverfassung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG den effektiven und unabhängigen Einfluss der Gremien auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags – und damit *umfassenden* Gremieneinfluss.[934] Das Verfassungsrecht zwingt den Gesetzgeber damit zu einer gewissen Modellkonsistenz im Sinne der konsequenten Realisierung des binnenpluralistischen Prinzips. Zugleich sind die Rundfunkanstalten an die gesetzgeberische Entscheidung für den Binnenpluralismus gebunden; eine Abweichung von dem gesetzlich normierten Organisationsmodell ist keineswegs durch das Selbstverwaltungsrecht der Sender gedeckt.[935] Für die interne Gremienaufsicht bedeutet

929 Siehe oben § 5 B. I. 1. (S. 83 ff.).
930 Treffend *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 6 ff.
931 Betonung dieses Aspekts bei *Ricker*, in: Festschrift Lerche, S. 693 (696 f.): Legislative „Freiheit bei der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks".
932 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (262 f.).
933 Dazu oben § 5 B. I. 2. (S. 85 ff.).
934 Dazu oben § 5 B. I. 3. (S. 87 f.).
935 Vgl. auch *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (309 f.); ferner *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstal-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

dies: Das *gesamte* geschäftliche und finanzielle Gebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist unabhängig von der jeweiligen Handlungs- und Organisationsform oder seiner Finanzierung in den beschriebenen, binnenpluralistisch strukturierten Aufsichtszusammenhang einzubinden. Zwar ist mit der Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung die Programmgestaltung (Haupt-)Bezugspunkt der binnenpluralistischen Organisation, dieser Bezug begrenzt indes nicht die verfassungsrechtliche Aufgabe der Gremien (zumal die Rundfunkanstalten aus der Binnenaufsicht durch „Sachwalter der Allgemeinheit" auch Legitimationsreserven beziehen dürften): Eine Abgrenzung zwischen programmlichen und solchen Tätigkeiten ohne jede Programmrelevanz ist angesichts der alleinigen Funktion der Sender, Programme zu veranstalten, die das Normziel des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG realisieren, kaum möglich, mutet vielmehr als perplexes Vorhaben an. In besonderem Maße gilt dies für den finanziellen Bereich, wenn das BVerfG betont, dass Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen haben.[936] Nicht zuletzt illustrieren diesen Zusammenhang die gesetzlichen Kompetenzen der Gremien: Rundfunkrat und Verwaltungsrat stehen neben unmittelbar programmrelevanten Befugnissen zahlreiche Befugnisse mit mittelbarer Programmrelevanz zu.[937] Letztlich wird jeder Aspekt der – auftragsgemäßen – Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten jedenfalls mittelbar programmrelevant sein. Die Befugnisse der Gremien können vor diesem Hintergrund allenfalls entlang eines programmorientierten Maßstabs Abstufungen unterliegen, aber nicht allein auf den „programmlichen Bereich" beschränkt werden.[938]

ten, S. 154. – Zum Selbstverwaltungsrecht öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oben § 5 E. I. (S. 139 ff.).

936 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (101); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (222).

937 Siehe für einen Überblick der Befugnisse von Rundfunkrat und Verwaltungsrat oben § 5 A. I. (S. 72 ff.) und II. (S. 76 ff.).

938 Im Ergebnis ebenso *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 42 ff., 62 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Informationsrechte als Voraussetzung binnenpluralistischer Gremienaufsicht

Die Organisations-, Handlungs- oder Finanzierungsform der Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist dementsprechend irrelevant für die grundsätzliche Reichweite der binnenpluralistischen Gremienaufsicht – und damit auch für die den Gremien zustehenden Informationsrechte als Voraussetzung ihrer Funktion.[939] Mit anderen Worten: Den Gremien und ihren Mitgliedern müssen sämtliche für die Aufsicht erforderlichen Informationen auch aus der Sphäre von Tochter-, Enkel- oder Urenkelgesellschaften (usw.) zustehen, sie müssen Zugang zu diesen Informationen auch bei der Auslagerung etwa der Programmproduktion an externe Dritte haben[940] und es spielt für die Aufsicht- und Informationsrechte der Gremien keine Rolle, ob konkret die Verwendung von Mitteln aus dem Rundfunkbeitrag oder aus Werbeerlösen in Rede steht.[941] Die Aufsicht der Gremien erschöpft sich keineswegs in der bloßen Zustimmung zu einer privatrechtlichen Handlung oder Organisationsmaßnahme, etwa zu einer Unternehmensbeteiligung.[942]

Die erforderlichen Informationsrechte haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei Unternehmensbeteiligungen entweder durch ihre gesellschaftsrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten oder vertragliche Abreden sicherzustellen.[943] Im Fall von Geschäftsbeziehungen mit externen Dritten ist auf entsprechende Vereinbarungen hinzuwirken, umgekehrt verbieten sich jegliche der Gremieninformation zuwiderlaufende Geheimhaltungsabreden. Stehen hinreichende gesellschaftsrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten dagegen nicht zur Verfügung oder scheitert die Gewährleistung angemessener Gremieninformation auf Grundlage einer vertraglichen

939 Ausführlich dazu oben § 5 B. I. 4. (S. 88 ff.).

940 Zu den Möglichkeiten effektiver Kontrolle bei ausschließlicher Fremdproduktion (im Rahmen eines alternativen Rundfunkmodells) *Ricker*, in: Festschrift Lerche, S. 693 (701 ff.).

941 Ähnlich *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 215 f. – Demgegenüber (zu) zurückhaltend *Seidel*, ZUM 2001, 13 (18 f.).

942 *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 65; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 206 f.; nur zweifelnd *Seidel*, ZUM 2001, 13 (18) („nicht selbstverständlich").

943 Ausführlich zu den mitgliedschaftlichen Informationsrechten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gem. § 51a GmbHG *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 113 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vereinbarung, muss sich die jeweilige Unternehmensbeteiligung oder externe Auftragsvergabe als ungeeignete Organisations- bzw. Handlungsform erweisen. Sie ist mit den öffentlich-rechtlichen Bindungen der Rundfunkanstalten inkompatibel und damit unzulässig:[944] Hindern gesetzliche Bindungen, etwa gesellschaftsrechtliche Schweigepflichten,[945] die Realisierung der internen Informationsrechte oder kommt eine entsprechende Vereinbarung über die Gremieninformation nicht zustande, dürfen die Sender deshalb weder die Unternehmensbeteiligung noch die jeweilige Geschäftsbeziehung eingehen. Solche Beschränkungen der Formenwahlfreiheit sind keine Seltenheit, sondern etwa aus dem Kommunalrecht bekannt.[946]

3. Fazit: Keine Flucht ins Privatrecht

Im Ergebnis können die Rundfunkanstalten mit der Wahl privatrechtlicher Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsformen nicht ihre öffentlich-rechtlichen Bindungen abstreifen: Wie das BVerfG in einem Kammerbeschluss (im Kontext der diskriminierenden Preisgestaltung durch ein kommunales Schwimmbad) erkannt hat, können „[d]er Staat und andere Träger öffentlicher Gewalt [...] im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zwar

944 Konzentriert auf die Programmverantwortung *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 66: „Sollten die den Rundfunkanstalten zur Verfügung stehenden Einflussinstrumente zur Wahrnehmung ihrer Programmverantwortung in einigen Bereichen nicht ausreichend sein, dann wird dort der Rückgriff auf Eigen- und Beteiligungsgesellschaften keine geeignete Option zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben darstellen."

945 Etwa §§ 93 Abs. 3, 116 S. 2, 395 Abs. 1 AktG ggf. i. V. m. § 52 Abs. 1 GmbHG. – Parallel zum parlamentarischen Informationsanspruch *BVerfG*, Urteil v. 07. 11. 2017 – 2 BvE 2/11, BVerfGE 147, 50 (Rn. 213): „Die vertraglich vereinbarten oder einfachgesetzlichen Verschwiegenheitsregelungen des Kreditwesengesetzes oder Aktiengesetzes sind daher für sich genommen nicht geeignet, das Frage- und Informationsrecht zu beschränken." Siehe insofern zu den Auskunftsrechten der öffentlichen Hand gegen Aktiengesellschaften mit öffentlicher Beteiligung *Dünchheim*, KommJur 2016, 441; *Schockenhoff*, NZG 2018, 521; *Werner*, NVwZ 2019, 449. – Die gesetzlich ausgestaltete Rundfunkordnung vermag demgegenüber nicht gesellschaftsrechtliche Pflichten zu überlagern, siehe *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 66 ff.

946 Siehe etwa § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GemO BW: „Die Gemeinde darf ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auch am Privatrechtsverkehr teilnehmen".[947] Die Wahl der Organisationsform hat aber „keine Auswirkungen auf die Grundrechtsbindung des Staates oder anderer Träger öffentlicher Gewalt". Das gelte nicht nur dann, „wenn sie ihre Aufgaben unmittelbar selbst oder mittelbar durch juristische Personen des öffentlichen Rechts erfüllen, sondern auch dann, wenn sie auf privatrechtliche Organisationsformen zurückgreifen".[948] Auf die gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geforderten Informations- und Einflussrechte der Gremien gewendet bedeutet dies: Die Sender bleiben an die internen Aufsichtsmechanismen des binnenpluralistischen Organisationsmodells unabhängig von der jeweils gewählten Handlungs-, Organisations- oder Finanzierungsform ihrer Aufgaben gebunden.[949] Die „Flucht ins Privatrecht" als Flucht vor den Informationsrechten von Rundfunkrat und Verwaltungsrat muss ihnen verwehrt bleiben.[950]

Im Übrigen dürfte die verfassungsrechtlich sanktionierte Entscheidung des Rundfunkgesetzgebers für den organisatorischen Binnenpluralismus öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit absoluten Grenzen für die Wahl privatrechtlicher Organisations- und Handlungsformen einhergehen: Die Grenze der Formenwahlfreiheit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten muss jedenfalls dort verlaufen, wo die gesetzgeberische Organisationsentscheidung faktisch unterlaufen und die Erfüllung des Funktionsauftrags gefährdet wird.[951] Der verfassungsrechtliche Auftrag der öffentlich-recht-

947 *BVerfG-K*, Beschluss v. 19. 07. 2016 – 2 BvR 470/08, NVwZ 2016, 1553 (Rn. 26).

948 *BVerfG-K*, Beschluss v. 19. 07. 2016 – 2 BvR 470/08, NVwZ 2016, 1553 (Rn. 27).

949 Hierzu bereits *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (305): Die Befugnis des WDR zur Kooperation mit Dritten kann „eine Lösung […] aus den öffentlichrechtlichen Zweckbindungen […] nicht bewirken". – Ähnlich *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 205 ff.

950 Kommunalrechtliche Parallelen bei *VG Koblenz*, Urteil v. 14. 12. 2020 – 3 K 757/20.KO, KommJur 2021, 54 (Anspruch der Ratsmitglieder einer Kommunalvertretung auf Auskunft über die Gesamtvergütung von Geschäftsführern stadteigener Unternehmen). – Vgl. grundlegend zur „Flucht ins Privatrecht" *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 2011 – 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226 (zur Grundrechtsbindung von der öffentlichen Hand beherrschter gemischt wirtschaftlicher Unternehmen – „Fraport"); *BGH*, Urteil v. 10. 02. 2005 – III ZR 294/04, NJW 2005, 1720 f. (der eigenständige Behördenbegriff in den Landespressegesetzen erfasst auch Betriebe der kommunalen Daseinsvorsorge, die in Form von Gesellschaften mit beschränkter Haftung geführt werden, aber unter beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand stehen).

951 *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 58; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 198 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lichen Rundfunkanstalten bestimmt nicht nur das zulässige Betätigungsfeld öffentlich-rechtlicher Beteiligungsunternehmen, sondern begrenzt ganz grundsätzlich die Zulässigkeit der Wahl privater Organisations- und Handlungsformen. Konkret bedeutet dies: Die Sender dürfen ihre Kernaufgabe, die Veranstaltung des Programms, weder im Wege von Unternehmensbeteiligungen noch durch eine Ausgliederung der gesamten Programmproduktion aus der Hand geben.[952] Das binnenpluralistische Organisationsmodell darf nicht zu einer leeren Hülle degenerieren. In letzter Konsequenz ist mit diesem Grundsatz auch ein Aspekt der Transparenz angesprochen: Hinter den *öffentlich-rechtlichen* Rundfunkanstalten dürfen sich nicht de facto privatrechtliche Organisationen verbergen.

IV. Insbesondere: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Offenlegung von individuellen Vergütungen und Honoraren

Angesichts der Beitragsfinanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten aus den Mitteln der Allgemeinheit (etwa der Wohnungsinhaber i. S. v. § 2 Abs. 1 RBStV) ist die Vergütung (Honorierung) herausgehobener Funktionsträger der Sender regelmäßig Gegenstand öffentlicher Diskussionen.[953] Nicht erst gesetzlich angeordnete Rechtspflichten zur Offenlegung individueller Vergütungen und Honorare herausgehobener Funktionsträger der Rundfunkanstalten,[954] sondern diverse gesetzgeberische Aktivitäten in anderen Bereichen sowie ihre exemplarische Würdigung durch das BVerfG am Beispiel von § 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV zeigen insofern, dass das öffentliche Interesse an der externen Transparenz individueller Vergütungen (bzw. Honorare) rechtliche Anerkennung verdient: So sind gem. §§ 285 Nr. 9 Buchst. a, 286 Abs. 4 HGB im Anhang zum Jahresabschluss einer Kapitalgesellschaft die für die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans

952 *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 215; *Link*, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 45, 52 f., 143; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 198 f. – Mit Verweis auf die „sinnlich-ästhetische Gestaltung" des Programms *Biervert*, ZUM 1998, 19 (23).

953 Exemplarisch *Schoch*, In der ersten Reihe, FAZ Nr. 180 v. 04. 08. 2016, S. 7. – Siehe ferner m. w. Nachw. oben § 4 C. (S. 68 f.).

954 Dazu unten § 7 F. II. (S. 313 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(usw.) gewährten Gesamtbezüge anzugeben.[955] Entsprechendes gilt gem. §§ 114 Abs. 1 GemO NRW, 24 Abs. 1 S. 1 EigVO NRW,[956] §§ 108 Abs. 1 Nr. 9, Abs. 2, 114a Abs. 10 S. 2 GemO NRW i. V. m. § 285 Nr. 9 Buchst. a HGB bei den Bezügen der Betriebsleitung kommunaler Eigenbetriebe sowie der Mitglieder der Geschäftsführung (usw.) privatrechtlich organisierter (Beteiligungs-)Unternehmen und kommunaler Anstalten.[957] Für die ebenso in kommunaler Trägerschaft stehenden Sparkassen verweist § 15 Abs. 3 HessSparkG gleichfalls auf § 285 Nr. 9 Buchst. a HGB; in Nordrhein-Westfalen wirken die Sparkassenträger gem. § 19 Abs. 6 S. 1 SparkG NRW zumindest darauf hin, „dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge jedes einzelnen Mitglieds des Vorstands [usw.] unter Namensnennung […] veröffentlicht werden".[958] Der bereits erwähnte § 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV sieht schließlich die Veröffentlichung der Vergütungen der Vorstandsmitglieder gesetzlicher Krankenversicherungen der Höhe nach vor.[959]

---

955 Dazu *Baums*, ZIP 2004, 1877; *Spindler*, NZG 2005, 689; ablehnend *Augsberg*, ZRP 2005, 105 (108): Dem „defizitären Informationsinteresse" der Öffentlichkeit stehe „ein erhebliches Interesse der Vorstandsmitglieder an der Nichtveröffentlichung von Höhe und Zusammensetzung ihrer Gehälter gegenüber".

956 Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 16. 11. 2004, GVBl NRW S. 644, 671, ber. 2005 S. 15, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO v. 22. 03. 2021, GVBl NRW S. 348. – Parallel für die Landesbetriebe des Landes Berlin § 65b LHO Bln; für die in § 1 Abs. 1 Berliner Betriebe-Gesetz (BerlBG, v. 14. 07. 2006, GVBl S. 827, zuletzt geändert durch Gesetz v. 02. 12. 2020, GVBl S. 1444) benannten Anstalten des Landes § 18 Abs. 6 BerlBG.

957 Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der mit dem Transparenzgesetz NRW v. 17. 12. 2009, GVBl NRW Nr. 44 S. 949, eingeführten Normen bei *Dietlein/Riedel*, NWVBl 2010, 453 (454 ff.); befürwortend dagegen *Pommer*, NWVBl 2010, 459. – Ablehnend, mit zum Teil eher polemischen Argumenten *Kreutz*, DÖV 2012, 89 (92 ff.): Die genannten Normen verstoßen gegen Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG; es fehle bereits an einem legitimen Zweck für die Transparenzpflichten, denn „Neid als Resultat misslungener Psychohygiene und als psychologisch niedriges Urteil der Masse" sei kein legitimer Zweck.

958 Befürwortend *Siekmann*, in: Festschrift Wendt, S. 1293 (1301 ff.); *Schantz/Scheffczyk*, BKR 2010, 184 (188 f.) halten die individualisierte Veröffentlichung von Sparkassenvorstandsbezügen dagegen für mit Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar. – Auch in Nordrhein-Westfalen sah § 19 Abs. 5 SparkG NRW a. F. ursprünglich eine verpflichtende Veröffentlichung der Sparkassen-Vorstandsbezüge vor, die Regelung wurde aber für verfassungswidrig gehalten, siehe *OLG Köln*, Urteil v. 09. 06. 2009 – 15 U 79/09, NZG 2009, 1279 f.

959 Mit Blick auf zahlreiche weitere Beispiele ließe sich diese Aufzählung beliebig fortführen; siehe allein aus dem Sozialrecht die Verweisungen in § 209a S. 3 SGB V und § 217b Abs. 2 S. 6 SGB V auf § 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV, ferner die weitgehend

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Vorrang öffentlicher Informationsinteressen bei herausgehobenen Funktionsträgern der mittelbaren Staatsverwaltung

Aus Anlass der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV hat das BVerfG in einem Kammerbeschluss (im Anschluss an das Bundessozialgericht) erkannt: Der mit der individualisierten Veröffentlichung der Vergütungen *leitender* Funktionsträger aus dem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG[960] (sowie in die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG) ist gerechtfertigt. Leitgedanken der verfassungsgerichtlichen Argumentation sind einerseits der das – überwiegende – öffentliche Informationsinteresse begründende Umstand, dass bei der Vergütung herausgehobener Funktionsträger der mittelbaren Staatsverwaltung die Verwendung *öffentlicher* (konkret: Beitrags-)Mittel in Rede steht: Es geht um *spezifische* Informationsinteressen der Beitragszahler. In diesen Zusammenhang fügt sich andererseits ein *allgemeines* Informationsinteresse und damit die Ermöglichung freier öffentlicher Meinungsbildung – oder kurz gefasst: „Da es sich um Vermögen der Allgemeinheit handelt, besteht […] ein nicht zur Disposition stehendes Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz."[961]

Legitimer Zweck der Veröffentlichung individualisierter (Vorstands-)Bezüge ist in diesem Sinne die Schaffung von Transparenz, um „dem Informationsbedürfnis der Beitragszahler und der Öffentlichkeit an dem Einsatz öffentlicher Mittel […] Rechnung zu tragen". Denn in einer demokratischen Gesellschaft „tragen solche Informationen zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess bei".[962] Wenn ferner für den Zweck der Veröffentlichung entscheidend ist, dass die Informationen „überhaupt öffentlich zugänglich sind", entfällt die Geeignetheit der Maßnahme nicht etwa deshalb, „weil die vorgesehenen Orte der Veröffentlichung nicht in ausreichendem Maße

---

inhaltsgleichen Regelungen gem. § 79 Abs. 4 S. 9 SGB V, § 279 Abs. 7 S. 4 SGB V; dazu *Ostermann*, Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess, S. 66 f.

960 Ausführlich zum Grundrechtseingriff in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435 f.; zuvor *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (91).

961 *Siekmann*, in: Festschrift Wendt, S. 1293 (1296).

962 *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435 (1436). – *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (91 f.) stellt demgegenüber vor allem auf den Aspekt der „Patientensouveränität" ab, d. h. auf die Ermöglichung einer informierten Versichertenentscheidung über die Wahl der Krankenkasse.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zugänglich wären". Im Gegenteil, es ist auf die publizistische Aufgabe der Medien hinzuweisen, die auf Grundlage der zu veröffentlichenden Informationen in die Lage versetzt werden, über entsprechende Sachverhalte öffentlichkeitswirksam zu berichten.[963] Da vor diesem Hintergrund keine geeigneten Alternativen zu der Veröffentlichung der Bezüge existieren, ist die Maßnahme auch erforderlich.[964]

Den Ausgangspunkt der Angemessenheitsprüfung (Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im engeren Sinne) bildet schließlich die Feststellung, bei dem Bekanntwerden von Informationen über die Vergütungen der betroffenen Funktionsträger handele es sich zwar um einen Grundrechtseingriff „von nicht unerheblichem Gewicht". Die in Rede stehenden Informationen sind indes nicht der engeren Privatsphäre der Betroffenen zuzuordnen; mit der Höhe der individuellen Vergütungen sind berufsbezogene Daten angesprochen, „die von vornherein einen Drittbezug und einen Bezug zur Öffentlichkeit aufweisen".[965] Weitere Relativierungen erfährt die eingangs konstatierte Eingriffsintensität durch den Umstand, dass herausgehobene Funktionsträger einer gesetzlichen, „insbesondere durch Beiträge der Versicherten finanzierten" Krankenkasse unter „besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit" stehen. Im Übrigen schließt eine Veröffentlichung der Vergütungen der Funktionsträger gesetzlicher Krankenkassen lediglich an die im öffentlichen Dienst ohnehin geltenden Standards an: In einem demokratischen Rechtsstaat stellt es gerade den Regelfall dar, „dass Bedienstete in öffentlicher Funktion […] die Kontrolle ihrer aus öffentlichen Abgaben finanzierten Gehälter und Bezüge durch die Öffentlichkeit hinnehmen müssen und deshalb auch deren Publizität zu dulden haben".[966]

Dementsprechend steht dem mit der Veröffentlichung individualisierbarer Vergütungen verbundenen Grundrechtseingriff ein öffentlicher Belang von erheblichem Gewicht gegenüber, der die verfassungsrechtlich geschützten Vertraulichkeitsinteressen der betroffenen Funktionsträger in letzter Konsequenz überwiegt. Neben dem berechtigten Informationsbedürfnis der Beitragszahler und der Schaffung von Vergleichsmöglichkeiten zwischen den gesetzlichen Krankenkassen bezieht die Transparenzpflicht ihre

963 *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435 (1436); ebenso *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (92).

964 *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435 (1436); ausführlich demgegenüber *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (92 f.).

965 So *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (93).

966 *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (92).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rechtfertigung vor allem aus dem mit der Veröffentlichung der Vorstandsvergütungen bezweckten Beitrag zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess: Die Vergütungen leitender Funktionsträger sind Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion. Entsprechende Transparenzpflichten ermöglichen diese Diskussion.[967] Demgegenüber kann auch nicht der Einwand verfangen, dass die Vorstandsvergütungen, „gemessen am Gesamthaushalt der Krankenkasse, nur einen geringfügigen Anteil ausmachen, der die Schwelle der Beitragsrelevanz grundsätzlich nicht erreicht".[968]

2. Geltung der verfassungsgerichtlichen Leitgedanken für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die skizzierten Leitgedanken des Kammerbeschlusses des BVerfG (sowie des Bundessozialgerichts) zur Zulässigkeit der Veröffentlichung der Vorstandsvergütungen im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen beanspruchen auch Geltung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.[969] Zwar steht dort nicht ein Vergleich als Grundlage einer Auswahlentscheidung zwischen den verschiedenen Rundfunkanstalten in Rede, da den Beitragspflichtigen eine selektive Finanzierung einzelner Sender nicht offensteht und sich ihre Rezeptionsgewohnheiten eher nach publizistischen Kriterien richten dürften. Aber mit der Beitragsfinanzierung trifft das zentrale Argument für die Rechtfertigung der Vergütungstransparenz auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu: Es geht hier wie dort um aus öffentlichen Abgaben finanzierte Geldleistungen, die – spätestens seit der gesellschaftspolitischen Debatte um die Einführung des Rundfunkbeitrags – Gegenstand eines erheblichen öffentlichen Interesses sind. Nicht anders als für die gesetzlichen Krankenkassen gilt deshalb für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten: „Wer [...] mit fremdem Geld wirtschaftet, hat darüber Rechenschaft abzulegen".[970]

Damit ist die externe Vergütungstransparenz bei herausgehobenen Funktionsträgern öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, etwa bei Intendan-

967 Dazu auch *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (94).

968 Zum Ganzen *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435 (1436 f.). – *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (92) thematisiert die fehlende Beitragsrelevanz der Vorstandsvergütungen im Rahmen der Geeignetheit.

969 Ebenso *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (267, 269).

970 Pointiert *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (93).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ten, Moderatoren, Chefredakteuren und Sprechern, verfassungsrechtlich zulässig – und vor dem Hintergrund des oben skizzierten gesellschaftlichen Kontextes ein Gebot politischer Klugheit. Gleiches gilt für die freien Mitarbeiter der Sender, etwa sog. Fußballexperten, sowie die Funktionsträger der Beteiligungs- und Tochterunternehmen (Enkelunternehmen usw.) öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten:[971] Die externe Transparenz aus öffentlichen Mitteln gewährter Vergütungen oder Honorare ist unabhängig von der gewählten Handlungsform mit den Grundrechten der betroffenen Funktionsträger vereinbar; verfassungsrechtlich erlaubt ist auch die Offenlegung des Inhalts individueller Honorarvereinbarungen, etwa sog. „Expertenverträge".[972] Die Flucht ins Privatrecht muss sowohl den Sendern als auch ihren Funktionsträgern abgeschnitten bleiben.[973]

3. Unionsrechtliche und konventionsrechtliche Grenzen

Zwar ist der EuGH bekannt für seine Tendenz, die Spannungslage zwischen Datenschutz und Transparenz zugunsten des Datenschutzes aufzulö-

971 Vgl. zu Letzteren aus dem Landeshaushaltsrecht § 65 Abs. 1 Nr. 5 S. 1 (ggf. i. V. m. § 112 Abs. 3) LHO NRW: Das Land Nordrhein-Westfalen soll sich „an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn […] gewährleistet ist, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge jedes einzelnen Mitglieds der Geschäftsführung, des Aufsichtsrates, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung unter Namensnennung […] im Anhang des Jahresabschlusses gesondert veröffentlicht werden." Siehe ferner §§ 65a Abs. 1 S. 1, 65b, 65c LHO NRW. Parallel für die Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin §§ 65 Abs. 1 Nr. 5 und 6, 65a LHO Bln.

972 A. A. offenbar *Steul*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 229 (234): „[…] keineswegs veröffentlichen kann man personenbezogen ausgewiesene Honorare z. B. für Autoren, Schauspieler und Regisseure bei Hörspielen und im künstlerischen Feature. Oder für die Dirigenten unserer großartigen Rundfunkorchester und Chöre. Hier schulden wir selbstverständlich den Gremien und auch den prüfenden Rechnungshöfen die volle Transparenz. Die Offenlegung auch gegenüber anfragenden Journalisten ginge jedoch unter dem Aspekt der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu weit." Ebenso *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (244).

973 Vgl. auch *Schoch*, In der ersten Reihe, FAZ Nr. 180 v. 04. 08. 2016, S. 7: „[…] die ‚Flucht ins Privatrecht' vermag selbstverständlich keinen Dispens von verfassungsrechtlichen Transparenzpflichten zu begründen." – Siehe zu diesem Aspekt soeben § 7 B. III. 3. (S. 253 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sen.[974] Die Offenlegung der Vergütungen und Honorare herausgehobener Funktionsträger des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dürfte aber auch der Überprüfung am Maßstab der gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh bei der Durchführung von Unionsrecht anwendbaren und insofern hinsichtlich des unional durch die DS-GVO[975] determinierten Schutzes personenbezogener Daten relevanten Art. 7 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 GRCh standhalten. In diesem Sinne erfüllt die Offenlegung der Vergütungen herausgehobener Funktionsträger – bei Vorliegen einer entsprechenden Rechtsgrundlage – auch die Voraussetzungen des datenschutzrechtlichen Erlaubnistatbestands gem. Art. 6 Abs. 1 Buchst. e, Abs. 3 DS-GVO.[976] Art. 8 Abs. 1 EMRK steht einer entsprechenden Veröffentlichung ebenso wenig entgegen.[977]

Dies gilt indes nur für die Veröffentlichung der Vergütungen und Honorare *herausgehobener* Funktionsträger (Intendanten, Moderatoren, Chefredakteure, Sprecher): Die zur Rechtfertigung von Eingriffen in den Schutzbereich von Art. 7 GRCh, Art. 8 Abs. 1 EMRK geforderte (demokratische) Notwendigkeit[978] bzw. Verhältnismäßigkeit (Art. 8 Abs. 1 GRCh) einer individualisierten Veröffentlichung sämtlicher gewährter Vergütungen der Höhe nach dürfte bei anderen als herausgehobenen Funktionsträgern nicht gegeben sein.[979] Denn zum einen fehlt ein substanzielles öffentliches Interesse gerade an der Offenlegung der Bezüge bzw. Honorare sämtlicher Beschäftigter und freier Mitarbeiter der Rundfunkanstalten ohne Ansehung ihrer

974 *Kühling/Raab*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO – BDSG, Einführung Rn. 30; *Schnabel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, Art. 86 DS-GVO Rn. 37.

975 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. 04. 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), Abl EU L 119 v. 04. 05. 2016, S. 1.

976 So zu Art. 6 Abs. 1 Buchst. c, Art. 7 Buchst. c, e RL 95/46/EG (Datenschutzrichtlinie), Abl EU L 281 v. 23. 11. 1995, S. 31, *EuGH*, Urteil v. 20. 05. 2003 – C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EUR 2004, 276 (289); ferner *Buchner/Petri*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO – BDSG, Art. 6 DS-GVO Rn. 127.

977 Vgl. *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435 (1437); grundlegend zur Rechtfertigung eines Eingriffs in den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 EMRK durch die Veröffentlichung individueller Vergütungen u. a. Beschäftigter des ORF *EuGH*, Urteil v. 20. 05. 2003 – C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EUR 2004, 276 (285 ff.).

978 Art. 7 GRCh rezipiert Art. 8 EMRK, siehe Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, Abl EU C 303 v. 14. 12. 2007, S. 20: „Die Rechte nach Artikel 7 entsprechen den Rechten, die durch Artikel 8 EMRK garantiert sind."

979 Vgl. *ÖstVerfGH*, Entsch. v. 28. 11. 2003 – KR 1/00-33, EuGRZ 2004, 499 (501 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Funktion. Bezweckt die Maßnahme dagegen das Ziel, die von den Sendern gewährten Bezüge und Vergütungen innerhalb angemessener Grenzen zu halten, kann dieser Zweck ebenso wirksam erreicht werden, wenn die personenbezogenen Daten nur den Kontrollorganen der Sender zugänglich gemacht werden.[980] Die individualisierte Veröffentlichung der Vergütungen und Honorare anderer als herausgehobener Funktionsträger ist damit nicht mit Art. 7, Art. 8 Abs. 1 GRCh, Art. 8 Abs. 1 EMRK vereinbar. Da das Kriterium der Erforderlichkeit einer Datenverarbeitung i. S. v. Art. 6 Abs. 1 Buchst. e DS-GVO an die in Art. 7 und Art. 8 Abs. 1 GRCh zum Ausdruck kommenden Wertungen anschließt,[981] genügt eine derartige Transparenzpflicht zugleich nicht den Vorgaben der DS-GVO.

Im Ergebnis erlauben EMRK, GRCh und DS-GVO die individualisierte Veröffentlichung der Bezüge (Honorare) herausgehobener Funktionsträger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, nicht aber eine generelle Veröffentlichungspflicht sämtlicher durch die Sender gewährter Bezüge und Honorare. Gegen die Veröffentlichung abstrakter Übersichten zum Gehalts- und Honorargefüge der Rundfunkanstalten wird demgegenüber auch außerhalb des Bereiches herausgehobener Funktionen kaum etwas zu erinnern sein: Schließlich begegnet die allgemeine Verfügbarkeit von Besoldungstabellen im öffentlichen Dienst – soweit ersichtlich – ebenfalls keinen unionsrechtlichen oder konventionsrechtlichen Bedenken.

V. Rundfunkverfassungsrechtliche Grenzen der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung

Mit dem Befund, bei der Schaffung finanzieller Transparenz mit dem Ziel der Ermöglichung freier öffentlicher Meinungsbildung handele es sich um einen legitimen Zweck der Gesetzgebung,[982] formuliert das BVerfG einen verallgemeinerungsfähigen Gedanken. Dieser Gedanke adressiert nicht nur die Vergütungen und Honorare herausgehobener Funktionsträger, sondern beansprucht für das gesamte finanzielle und geschäftliche Gebaren der Rundfunkanstalten Geltung. Auftretende Spannungslagen zwischen der fi-

980 Vgl. *EuGH*, Urteil v. 20. 05. 2003 – C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EUR 2004, 276 (287 f.).

981 Zu der Interpretation des Kriteriums der Erforderlichkeit im Einklang mit Art. 7 und Art. 8 GRCh *Buchner/Petri*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO – BDSG, Art. 6 DS-GVO Rn. 119.

982 Dazu soeben § 7 B. IV. 1. (S. 257 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung einerseits und der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG andererseits können deshalb keineswegs stets zulasten der Transparenz aufgelöst werden.

1. Grundsatz: Verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung

Die rundfunkverfassungsrechtlichen Grenzen der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung haben ebenso wie die Transparenz der Programmgestaltung von dem grundrechtlichen Schutz der Vertraulichkeit der Informationsquellen der Rundfunkanstalten (Informantenschutz)[983] sowie allgemein der redaktionellen Arbeit (Redaktionsgeheimnis)[984] auszugehen. Denn die externe Transparenz insbesondere finanzieller Transaktionen (etwa von Zahlungen an Informanten oder Ausgaben für Programmvorhaben) kann dazu führen, dass die Identität einer Informationsquelle offenbart und/oder redaktionelle Prozesse gehemmt werden. Mit anderen Worten: die externe Transparenz der Rundfunkanstalten kann einerseits den Informationsfluss zwischen den Sendern und ihren (potenziellen) Informanten gefährden und andererseits die redaktionelle Arbeit unsachgemäßen äußeren Einflüssen preisgeben. Der Informantenschutz und das Redaktionsgeheimnis gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG begrenzen deshalb die externe Transparenz der Rundfunkanstalten auch im finanziellen und geschäftlichen Bereich: Informationen über das finanzielle und geschäftliche Gebaren der Sender, die zugleich Aufschluss über dem Informantenschutz und/oder dem Redaktionsgeheimnis zugehörige Vorgänge geben können, dürfen nur unter Beachtung der für die Einschränkung der rundfunkverfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geltenden Maßgaben veröffentlicht werden.

2. Zeitliche Dimension: Zulässigkeit retrospektiver Transparenz

Der Schutz der Vertraulichkeit der redaktionellen Programmgestaltung ist indes kein absoluter Schutz; überträgt man das unter dem Stichwort „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ entwickelte Abwägungsprogramm zum Schutz der gubernativen Willensbildung auf die Vertraulichkeit der

983 Dazu ausführlich oben § 6 A. I. 1. (S. 161 ff.).
984 Dazu ausführlich oben § 6 A. I. 2. (S. 163 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

redaktionellen Programmgestaltung, gilt vielmehr: Der verfassungsrechtliche Schutz des Redaktionsgeheimnisses differenziert zwischen laufenden und abgeschlossenen Vorgängen. Während Einschränkungen bei laufenden redaktionellen Vorgängen ob ihrer Sensibilität für äußere Einwirkungen nur zur Verwirklichung gewichtiger Interessen des demokratischen Rechtsstaats zulässig sind, haben derartige Einschränkungen bei abgeschlossenen Vorgängen auch mit Verweis auf die legitimen Ziele von Transparenz vor Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG Bestand. Dementsprechend kann das Redaktionsgeheimnis mit dem Ziel beschränkt werden, dem Informationsbedürfnis der Beitragszahler an dem Einsatz öffentlicher Mittel Rechnung zu tragen. Etwas anderes gilt allein für den Informantenschutz; er steht einer solchen zeitlichen Relativierung nicht offen.[985]

3. Objektive Wirkungen der Programmautonomie

Die rundfunkverfassungsrechtlichen Grenzen der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung betreffen damit nicht primär das „Ob", sondern vor allem das „Wann" und „Wie" der externen Transparenz. Die Transparenz abgeschlossener Vorgänge ist anders zu behandeln als die Transparenz laufender Vorgänge. Dies gilt auch außerhalb des Schutzbereichs des Redaktionsgeheimnisses, namentlich für die im Kontext der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung ferner zu beachtenden objektiven Wirkungen der Programmautonomie gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG: Zwar können so offenen verfassungsrechtlichen Postulaten wie der Programmautonomie der Sender keine konkreten Grenzen für die externe Transparenz der Sender entnommen werden. Als (mittelbare) Folge der externen Transparenz kann das (Grund-)Recht der Sender, „daß Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten können",[986] gleichwohl Ziel sachfremder – staatlicher wie auch gesellschaftlicher – Einflüsse werden: Bspw. kann der Erwerb von Sportrechten scheitern, sofern Informationen zu entsprechenden Vertragsverhandlungen noch *während* dieser Verhandlungen an die Öffentlichkeit gelangen.[987] Dies gilt indes nicht *nach* dem

985 Dazu ausführlich oben § 6 A. II. (S. 168 ff.).

986 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (87 f.).

987 Vgl. *Hanfeld*, Über manche Zahlen staune ich selbst, Ein Gespräch mit der ARD-Vorsitzenden Karola Wille, FAZ Nr. 149 v. 29. 06. 2016, S. 15: „Wir befinden uns in einem wirtschaftlichen Wettbewerb mit privaten Konkurrenten und würden

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abschluss solcher Verhandlungen: Die Freiheit der Sender, selbst über Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms zu bestimmen, ist dann weit weniger gefährdet; vordringlich dürfte jetzt vielmehr das gesellschaftliche Interesse an dem Einsatz öffentlicher Mittel sein, das nach wie vor mögliche (mittelbare) Konsequenzen auf die Programmautonomie überwiegt.[988]

4. Konsequenzen der institutionellen Finanzierungsgarantie

Die rechtliche Relevanz sachfremder Einflüsse auf die Programmautonomie der Rundfunkanstalten kann im Übrigen nicht ohne Ansehung der institutionellen Finanzierungsgarantie öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bestimmt werden. Denn die Transparenz programmrelevanter Ausgaben und/oder Geschäftsbeziehungen stellt keineswegs die finanzielle Honorierung redaktioneller Entscheidungen in Frage; im Gegenteil, die rundfunkverfassungsrechtlichen Grundsätze der Programmakzessorietät und Programmneutralität sowie das Verfahren der Rundfunkbeitragsfestsetzung stellen die bedarfsgerechte Ausstattung der Sender frei von politischen Erwägungen sicher.[989] Die finanzielle und geschäftliche Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kann folglich (normativ) keinen *finanziellen* Druck auf die Programmgestaltung auslösen, allenfalls den informellen Druck der öffentlichen Meinung – der im Gegensatz zu finanziellen Zwängen in einer Demokratie keineswegs per se dysfunktional sein muss: Rechenschaft ist nicht mit unsachgemäßer Einflussnahme zu verwechseln. Die Rundfunkfreiheit verbietet die Auslieferung des Rundfunks an den Staat oder *eine* gesellschaftliche Gruppe, nicht aber die Rechenschaft gegenüber *der* Gesellschaft: Staatsferne bedeutet nicht Öffentlichkeitsfreiheit.[990]

---

unsere Position schwächen, wenn wir von Beginn an alles offenlegen." – Kritisch zu der Behauptung entsprechender Wettbewerbsnachteile *Schoch*, Keine Auskunft, epd medien 5/2013, 3 (5): „Schlüssig ist diese Argumentation nicht: Private Rundfunkveranstalter müssen sich in der Regel am Werbemarkt finanzieren; das ZDF verfügt über feststehende und gesicherte Einnahmen aufgrund des Rundfunkbeitrags. Transparenz schafft im privaten Sektor großenteils der Markt; im öffentlichen Sektor fehlt das ‚Entdeckungsverfahren des Marktes', Transparenz muss durch Information der Öffentlichkeit hergestellt werden."

988 Zu beachten bleibt in dem Beispiel ferner der verfassungsrechtliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter gem. Art. 12 Abs. 1 GG.

989 Dazu soeben § 7 B. II. (S. 241 ff.).

990 Prägnant *OVG NRW*, Urteil v. 28. 06. 2016 – 5 A 987/14, BeckRS 2016, 47969 (Rn. 102). – Es greift deshalb zu kurz, wenn *OVG RP*, Urteil v. 15. 05. 1995 – 2

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

C. Transparenz der Finanzbedarfsermittlung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – KEF

Mit der verbindlichen Beteiligung der KEF an der Festsetzung des Rundfunkbeitrags realisieren die Rundfunkgesetzgeber ein zentrales Element der – verfassungsrechtlich geforderten – Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung.[991] Unter diesen Vorzeichen ermittelt die KEF im Rahmen des „gestuften und kooperativen" Verfahrens zur Beitragsfestsetzung auf der zweiten von drei Verfahrensstufen den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten;[992] die Finanzbedarfsermittlung erfolgt *auf Grundlage* der Bedarfsanmeldung der Sender (erste Stufe) sowie *als Grundlage* für die autoritativ-

---

A 12088/94, DVBl 1995, 1372 (1373), feststellt, dass die wertende Pressearbeit eines Rechnungshofes über die Überprüfung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt allein deshalb in die Rundfunkfreiheit eingreife, „weil damit vom [Rechnungshof] erhobene Beanstandungen in der Absicht, deren sachliches Gewicht durch die Einschaltung der Öffentlichkeit zu steigern, verbreitet werden". Dadurch werde die Rechtssphäre der Rundfunkanstalt berührt, „weil sie mit der Preisgabe ihrer haushalts- und finanzwirtschaftlichen Belange an eine unbegrenzte Öffentlichkeit nicht einverstanden ist". Es ist bereits zweifelhaft, ob von einem Eingriff in die Rundfunkfreiheit überhaupt die Rede sein kann, wenn diese nicht mit einem allgemeinen Selbstbestimmungsrecht nach dem Vorbild des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG verwechselt werden soll. – Unzutreffend deshalb auch *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 49 ff.; *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 76; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 196; *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 225 ff.; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 124 f.; *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 35.

991 Dazu oben § 7 B. II. (S. 241 ff.).

992 Das in den §§ 1-7 RFinStV entfaltete Verfahren gilt nur für „[d]ie in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten des Landesrechts […], die Anstalt des öffentlichen Rechts ‚Zweites Deutsches Fernsehen' (ZDF) und die Körperschaft des öffentlichen Rechts ‚Deutschlandradio'" (§ 1 Abs. 1 RFinStV); die Finanzierung der Bundesanstalt DW richtet sich dagegen nach den §§ 4a, 4b, 44, 45 DW-G. Insofern variiert das in § 4b DW-G normierte Beteiligungsverfahren im Rahmen der Aufgabenplanung – als Grundlage der parlamentarischen Finanzierungsentscheidung (§§ 4b Abs. 6, 45 Abs. 3 DW-G) – das prozedurale Konzept des BVerfG, verzichtet aber auf die Einbindung einer der KEF entsprechenden unabhängigen Prüfungs- und Ermittlungsinstanz. Indes kennt das DW-G mit § 4b Abs. 2 DW-G im Gegensatz zum Finanzierungsverfahren des RFinStV auch verfahrensbegleitende Veröffentlichungspflichten. Ausführlich *Niepalla*, ZUM 2005, 532 (537 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verbindliche Beitragsfestsetzung durch die zuständigen Landesparlamente (dritte Stufe).[993]

In der Sache ist die KEF ein organisatorisch an die Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz angebundenes Sachverständigengremium (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 RFinStV); als solches ist die KEF nicht rechtsfähig, aber (normativ)[994] unabhängig (§§ 2, 4 Abs. 1 S. 1 RFinStV).[995] Organisation, Aufgaben und Befugnisse des Gremiums richten sich im Wesentlichen nach der „Grundnorm" des § 36 Abs. 1-3 MStV[996] sowie nach den §§ 1-6 RFinStV. In diesem Sinne hat die KEF gem. § 3 Abs. 1 RFinStV die Aufgabe, „unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln" (S. 1). Konkret bezieht sich die Überprüfungs- und Ermittlungstätigkeit des Gremiums darauf, „ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist" (S. 2). Die gesetzliche Aufgabenzuweisung der KEF reflektiert damit das Spannungsverhältnis zwischen der Programmautonomie der Sender einerseits und der durch die Interessen der Beitragszahler veranlassten Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des geschäftlichen wie finanziellen Gebarens der Sender andererseits. Dabei kann eine Lösung dieses Spannungsverhältnisses weder in der nur rechnerischen Überprüfung der Bedarfsanmeldungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten liegen noch

993 Skizze zu den einzelnen Verfahrensschritten bei *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, Vor RFinStV Rn. 8 ff.

994 Empirisch zur Unabhängigkeit der KEF *Seyfried*, in: Festschrift Jann, S. 211 ff. – Aus Sicht der Politikwissenschaft *Meier*, Public Administation 86 (2008), 133 ff., der von einer Repolitisierung des Finanzierungsverfahrens ausgeht. – Aus juristischer Perspektive ausführlich *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 352 ff.; unter den Vorzeichen der Staatsfreiheit des Sachverständigengremiums ferner *Knothe*, Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, S. 115 ff.

995 *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 159 ff. m. w. Nachw.

996 So *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 93 zur inhaltsgleichen Vorgängernorm, § 14 RStV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Ersetzung der auf Grundlage der Programmautonomie getroffenen (publizistischen) Entscheidungen durch die KEF bedeuten.[997]

Wie bereits festgestellt,[998] impliziert die Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung den Abbau von Informationsasymmetrien sowohl zwischen den an dem Verfahren zur Beitragsfestsetzung beteiligten Akteuren als auch gegenüber der zur Rundfunkfinanzierung herangezogenen Allgemeinheit. Konkret normiert der RFinStV mit den Vorlagepflichten der Rundfunkanstalten und den Ermittlungsbefugnissen der KEF interne Transparenzpflichten als Voraussetzung der Ermittlung des Finanzbedarfs der Sender (I.). Die Einbeziehung nicht nur der Rundfunkanstalten, sondern auch der Rundfunkkommission der Länder sowie der Landesparlamente im Verlauf des Prozesses der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs verleiht dabei der kooperativen Natur des Verfahrens Ausdruck. Berücksichtigt man ferner den Umstand, dass die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder selbst als Rundfunkkommission handelt, wenn sie sich mit der Rundfunkpolitik befasst,[999] kann insofern von einem hohen Maß an (staatlicher) Inter-Akteur-Transparenz die Rede sein, das die Sender, die zuständigen Landesparlamente sowie die Landesregierungen und ihre koordinierenden Gremien einschließt (II.). Während die KEF die Ergebnisse der Überprüfung und Ermittlung in Form eines detaillierten Berichts alle zwei Jahre zu veröffentlichen hat (III.), mindern strukturelle Defizite und die Abwesenheit verfahrensbegleitender Veröffentlichungspflichten insbesondere die externe Transparenz des Verfahrens zur Finanzbedarfsermittlung (IV.).

997 Die Reichweite der Befugnisse der KEF bzw. die „Eindringtiefe" ihrer Prüfungskompetenzen ist – insbesondere was die Kriterien „Wirtschaftlichkeit" und „Sparsamkeit" angeht – im Detail umstritten; siehe *Ory*, ZUM 1994, 610 (615); *Lehment*, ZUM 1994, 617 (622 f.); *Goerlich*, ZUM 1996, 390 (391 f.); *Libertus*, ZUM 1996, 947 (949 ff.); *Libertus*, ZUM 2000, 1064 (1065 ff.); *Scheel*, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, S. 97; *Mohr*, Legitimationsdefizite bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr, S. 94 ff.; *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 346 ff.

998 Siehe oben § 7 B. II. 3. (S. 246 f.).

999 *Eggerath*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, S. 79.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

I. Vorlagepflichten der Rundfunkanstalten und Ermittlungsbefugnisse der KEF

Referenz und Ausgangspunkt des dreistufigen Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags bildet die – im Abstand von zwei Jahren zu erarbeitende – (Finanz-)Bedarfsanmeldung der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, des ZDF sowie des Deutschlandradio bei der KEF (§ 1 Abs. 1 RFinStV). Obgleich die ARD eine bloße „Arbeitsgemeinschaft" ist, handelt es sich bei der Bedarfsanmeldung der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten um eine *gemeinsame* Anmeldung (auf Grundlage der Bedarfsanmeldungen ihrer einzelnen Mitglieder).[1000] § 1 Abs. 2 RFinStV trifft in dem Zusammenhang umfangreiche Festlegungen zu Inhalt und Form der Bedarfsanmeldungen, die eine fachliche Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erst ermöglichen: Danach haben die Rundfunkanstalten die für die Beitragsfestsetzung erforderlichen und zur Bewertung geeigneten, vergleichbaren Zahlenwerke und Erläuterungen über ihren mittelfristigen Finanzbedarf in der von der KEF vorgegebenen Form vorzulegen (§ 1 Abs. 2 S. 1 RFinStV). Die gemeinsame Bedarfsanmeldung ist insofern mit umfangreichen, in § 1 Abs. 2 S. 2-5 RFinStV weiter explizierten Vorlagepflichten der *einzelnen*[1001] Rundfunkanstalten verbunden. Verfehlen die vorgelegten Unterlagen die Anforderungen des § 1 Abs. 2 S. 1-5 RFinStV, ist die KEF gem. § 1 Abs. 2 S. 6 RFinStV dazu berechtigt, diese zurückzuweisen. Zwangsweise durchsetzbar sind die Vorlagepflichten des § 1 Abs. 2 S. 1-5 RFinStV indes nicht: § 3 Abs. 4 S. 2 RFinStV, der der KEF für den Fall, dass die Vorlage der Unterlagen nach § 1 Abs. 2 RFinStV unterbleibt, erlaubt, „notwendige Zahlenangaben durch näher zu begründende Schätzwerte zu ersetzen", verleiht den Vorlagepflichten eher den Charakter einer Obliegenheit.[1002]

1000 Zur Kritik sogleich § 7 C. IV. (S. 275 f.).

1001 Aus § 1 Abs. 2 S. 1 RFinStV ergibt sich, dass die Vorlage zwar im Zusammenhang mit der gemeinsamen Bedarfsanmeldung der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten zu erfolgen hat, inhaltlich aber „vergleichbare" und damit *individualisierte* Zahlenwerke ausweisen muss.

1002 *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 352. – Im Übrigen könnte die KEF als nichtrechtsfähige, unselbstständige Einrichtung verwaltungsprozessual nicht selbst gegen die Anstalten vorgehen. Für die Praxis ist gleichwohl davon auszugehen, dass die Sender ihren Vorlagepflichten bzw. -obliegenheiten stets nachkommen werden: Die Verwendung von Schätzwerten dürfte kaum im Sinne der Anstalten sein; die Aussicht hierauf dürfte vielmehr eine die interne Transparenz zwischen KEF und Rundfunkanstalten fördernde „Drohkulisse" errichten.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ergänzend zu den mit der Bedarfsanmeldung verbundenen, umfangreichen Vorlagepflichten der Rundfunkanstalten ist die KEF im Rahmen ihrer Aufgaben gem. § 3 Abs. 4 S. 1 RFinStV dazu berechtigt, „von den Rundfunkanstalten Auskünfte über deren Unternehmen, Beteiligungen und Gemeinschaftseinrichtungen einzuholen"; mit Blick auf § 3 Abs. 4 S. 2 RFinStV ist dieses Auskunftsrecht aber ebenso wenig wie die Vorlagepflichten der Sender durchsetzbar.[1003] Zu Einzelfragen kann die KEF Aufträge für gutachterliche Stellungnahmen an Dritte vergeben (§ 3 Abs. 7 RFinStV). Im Übrigen stellt § 37 S. 1, 3 MStV den prognostisch angelegten Auskunftsrechten und Ermittlungsbefugnissen des RFinStV die retrospektiv ausgerichteten Prüfberichte der Landesrechnungshöfe zur Seite.[1004]

Trotz Verbesserungspotenzialen im Detail[1005] stellen die Vorlagen der Rundfunkanstalten, das Auskunftsrecht der KEF und die Möglichkeit des Sachverständigengremiums, in Einzelfragen externen Sachverstand einzuholen, in der Zusammenschau mit der Berichterstattung der Landesrechnungshöfe eine fundierte Tatsachengrundlage für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Sender sicher und tragen so wesentlich zum Abbau von Informationsasymmetrien zwischen der KEF und den Rundfunkanstalten bei.[1006] Verfassungsrechtlich ist gegen die umfangreichen Vorlagepflichten (Obliegenheiten) der Sender nichts zu erinnern. Sie sind vielmehr Voraussetzung des aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleiteten und u. a. von der KEF zu gewährleistenden Grundrechtsschutzes durch Verfahren bei der Rundfunkfinanzierung.[1007]

1003 Praktisch zu den Informationsgrundlagen der KEF hinsichtlich der Unternehmensbeteiligungen der Sender *KEF*, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 625 f. m. Tab. 216.

1004 Dazu ausführlich unten § 7 E. I. 2. (S. 300 ff.).

1005 Dazu *Fischer-Heidlberger*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 335 (345): „Wir fordern immer wieder, die Rechnungslegung und Kostenrechnung anstaltsübergreifend einheitlich zu gestalten. Dies sollte insbesondere eine verursachungsgerechte Zuordnung der Gemeinkosten ermöglichen. Eine Implementierung zusätzlicher betriebswirtschaftlicher Kennzahlen sollte ein profundes Mittel sein, die Steuerungsmöglichkeiten weiter zu optimieren."

1006 A. A. *Meier*, German Politics 15 (2006), 166 (171 f.): „enormous information asymmetries". Ferner *Meier*, Public Administation 86 (2008), 133 (137); *Beck/Beyer*, Wirtschaftsdienst 2013, 175 (180).

1007 *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 351.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

II. Inter-Akteur-Transparenz

Mit den als Verfahrens*subjekten* in das Verfahren zur Beitragsfestsetzung einzubeziehenden Rundfunkanstalten und der für die fachliche Bedarfsermittlung zuständigen KEF, mit der für die föderale Koordination zuständigen Rundfunkkommission der Länder (bzw. der ggf. als solche handelnden Ministerpräsidentenkonferenz) sowie den die abschließende Beitragsentscheidung treffenden Landesparlamenten sind an dem Beitragsfestsetzungsverfahren mehrere Akteure beteiligt. Dem im Zeichen des Grundrechtsschutzes durch Verfahren stehenden, kooperativen Verfahrenskonzept des BVerfG entspricht insofern die verfahrensbegleitende Information aller Beteiligten.[1008] Vor diesem Hintergrund entwirft der RFinStV ein durch Inter-Akteur-Transparenz gekennzeichnetes Verfahren, das das prozedurale Leitbild des BVerfG auf sämtlichen Verfahrensschritten berücksichtigt und mitunter über das einzelne Bedarfsermittlungsverfahren hinausweist.

§ 3 Abs. 6 RFinStV verpflichtet die Rundfunkanstalten zur Mitwirkung an der Fortentwicklung der Methoden und Verfahren zur Überprüfung und Ermittlung ihres Finanzbedarfs und normiert damit Mitwirkungspflichten der Rundfunkanstalten jenseits des Bedarfsermittlungsverfahrens.[1009] Die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten einschließlich erläuternder sowie ergänzender weiterer Unterlagen sind nicht nur der KEF, sondern auch der Rundfunkkommission der Länder zuzuleiten (§ 7 Abs. 1 RFinStV). § 5 Abs. 1 RFinStV stellt ferner die angemessene Beteiligung der Rundfunkanstalten während des gesamten Verfahrens zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF sicher (S. 1); Vertreter der Sender

1008 Im Ergebnis wie hier *Knothe/Bialek*, AfP 1996, 115 (116); *Mohr*, Legitimationsdefizite bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr, S. 92 f.; *Louis*, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, S. 337 f. – Kritisch, aber letztlich für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einbeziehung der Rundfunkkommission votierend, *Knothe*, Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, S. 169 ff. – A. A. *Hümmerich*, AfP 1996, 25 (29 f.), der § 5 RFinStV wegen des durch die Beteiligung der Rundfunkkommission vermittelten staatlichen Einflusses als in „hohem Maße" verfassungswidrige Regelung bezeichnet. Ebenso, mit Blick auf § 7 Abs. 1 RFinStV, *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 85 f. Restriktiv *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 5 RFinStV Rn. 3 f.; *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 7 RFinStV Rn. 2.

1009 *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 3 RFinStV Rn. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sind nach Bedarf zu den Beratungen der KEF hinzuzuziehen (S. 2). Vor der abschließenden Meinungsbildung der KEF ist sowohl den Rundfunkanstalten (§ 5 Abs. 2 S. 1 RFinStV) als auch der Rundfunkkommission der Länder (§ 5 Abs. 2 S. 3 RFinStV) Gelegenheit zu einer Stellungnahme und Erörterung zu geben; zu diesem Zweck ist jeweils der Berichtsentwurf der KEF zur Verfügung zu stellen (§ 5 Abs. 2 S. 2 RFinStV). Der gem. § 3 Abs. 8 S. 1 RFinStV den Landesregierungen zu erstattende Bericht der KEF ist neben den Rundfunkanstalten (§ 3 Abs. 8 S. 2 Hs. 1 RFinStV) auch den Landesparlamenten (§ 3 Abs. 8 S. 3 RFinStV) zuzuleiten.[1010] Beabsichtigen die Länder, von dem Beitragsvorschlag der KEF abzuweichen, hat die Rundfunkkommission der Länder dieses Vorhaben schließlich gem. § 7 Abs. 2 S. 2 RFinStV mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF zu erörtern.[1011]

Diese Skizze zum normativ gesteuerten Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den an dem Verfahren zur Rundfunkbeitragsfestsetzung beteiligten Akteuren zeigt: Das im RFinStV entfaltete Procedere zur Finanzbedarfsermittlung (und -festsetzung) ist vorrangig auf die Schaffung von Inter-Akteur-Transparenz angelegt. Wesentlicher Grund für diese Ausrichtung dürfte – neben der verfassungsgerichtlichen Akzentuierung der kooperativen Natur des einzurichtenden Finanzierungsverfahrens – der Umstand sein, dass es sich bei der (keineswegs zwingend)[1012] *parlamentarischen* Entscheidung über die Höhe des Rundfunkbeitrags (trotz des verfassungsrechtlich aufgegebenen Grundrechtsschutzes durch Verfahren) de facto um eine *politische* Entscheidung handelt.[1013] Die Akzeptanz des Beitragsvorschlags der KEF ist insofern auf die frühzeitige Information aller

1010 Zur Rechtsnatur und gerichtlichen Überprüfbarkeit der Berichte *Libertus/Hans/Marci*, ZUM 1998, 961 ff.

1011 Ausführlich *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 7 RFinStV Rn. 2.

1012 Wer die autoritative Entscheidung über die Höhe des Rundfunkbeitrags trifft, ist nach der Rechtsprechung des BVerfG „Sache gesetzlicher Regelung", siehe oben § 7 B. II. 2. (S. 244 ff.).

1013 Aus politikwissenschaftlicher Sicht *Meier*, German Politics 15 (2006), 166 ff.; *Meier*, Public Administation 86 (2008), 133 ff. – Zurückhaltender *Knothe/Bialek*, AfP 1996, 115 (116): Die Tätigkeit der KEF könne nicht in einem absoluten Vakuum stattfinden, sondern stehe in Wechselbeziehungen zu den staatsvertraglichen Verhandlungen der Länder sowie zu den Programmplanungen und Investitionsentscheidungen der Rundfunkanstalten.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Beteiligten sowie die Koordination jedenfalls faktisch relevanter Interessen angewiesen.[1014]

III. Externe Transparenz: Berichtspflicht der KEF

Mit der *externen* Transparenz des Verfahrens zur Ermittlung des Finanzbedarfs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, d. h. mit dem Abbau von entsprechenden Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft, ist die Veröffentlichung des Berichts der KEF gem. § 3 Abs. 8 S. 2 Hs. 2 RFinStV angesprochen. Zwar kann insofern nicht von „verfahrensbegleitender" Transparenz die Rede sein, denn im Gegensatz zu den an der Beitragsfestsetzung beteiligten (staatlichen) Akteuren erhält die Öffentlichkeit keine Kenntnis von den Bedarfsanmeldungen der Sender; die Veröffentlichung des Berichts markiert vielmehr den Abschluss des Bedarfsermittlungsverfahrens. Gleichwohl stellen die inhaltlichen Anforderungen an den Bericht gem. § 3 Abs. 8 S. 4-6 RFinStV die Publikation detaillierter Informationen sicher, die einigen Aufschluss über das finanzielle und geschäftliche Gebaren der Sender geben können.[1015] Es wird Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit abgelegt.

Unter Beachtung ihrer die Programmautonomie der Rundfunkanstalten betonenden Aufgabenzuweisung gem. § 3 Abs. 1 RFinStV legt die KEF in dem Bericht die Finanzlage der Rundfunkanstalten dar und nimmt „insbesondere zu der Frage Stellung, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung des Rundfunkbeitrags notwendig ist, die betragsmäßig beziffert wird oder bei unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten aus einer Spanne bestehen kann" (S. 4). Zugleich weist das Sachverständigengremium „auf die Notwendigkeit und Möglichkeit für eine Än-

1014 Ob die faktisch politische Entscheidung über die Höhe des Rundfunkbeitrags im Einzelfall verfassungsrechtlich haltbar ist, steht auf einem anderen Blatt geschrieben. So zeigt (nicht erst) das vorläufige Scheitern der damals für den 01. 01. 2021 geplanten Erhöhung des Rundfunkbeitrags an der fehlenden Zustimmung des sachsen-anhaltinischen Landtags, dass politische Ziele eine Rolle bei der parlamentarischen Entscheidung über die Höhe des Rundfunkbeitrags spielen, die prozedural allenfalls zu disziplinieren sein dürften; zur Verfassungswidrigkeit der Verweigerung der Zustimmung zur Erhöhung des Rundfunkbeitrags *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389.

1015 *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 3 RFinStV Rn. 9 sehen dagegen in der Berichtspflicht vor allem eine Gefahr für die Selbstständigkeit der KEF gegenüber der Politik.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

derung des Finanzausgleichs der Rundfunkanstalten hin" (S. 5). In diesem Zusammenhang beziffert die KEF außerdem „prozentual und betragsmäßig die Aufteilung der Beiträge im Verhältnis von ARD und ZDF und den Betrag des Deutschlandradios" (S. 6). Hervorzuheben ist, dass abweichende Meinungen von Mitgliedern der KEF auf deren Verlangen in den Bericht aufzunehmen sind (§ 3 Abs. 10 RFinStV).

In der Praxis gehen die Berichte der KEF in Ausführlichkeit, Genauigkeit und Nachvollziehbarkeit deutlich über diese inhaltlichen Mindestanforderungen hinaus. Dies kann exemplarisch anhand des 22. KEF-Berichts aus dem Februar 2020 veranschaulicht werden: Der Bericht bietet umfangreiches, anschaulich aufbereitetes Zahlenmaterial und erläutert etwa die – keiner Veröffentlichungspflicht unterliegenden – Bedarfsanmeldungen der Anstalten.[1016] Mit den Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des finanziellen und geschäftlichen Gebarens der Rundfunkanstalten,[1017] der Berechnung ihres Bestandsbedarfs, d. h. des finanziellen Aufwands für die Produktion des Programms und seine Verbreitung, für Personal, Ausstattung und Investitionen,[1018] und dem Bericht über die Erträge der Sender, differenziert nach Mitteln aus dem Rundfunkbeitrag, aus Werbung und Sponsoring sowie sonstigen Erträgen,[1019] gibt der KEF-Bericht fundiert Auskunft über die Finanzlage der Rundfunkanstalten. Neben der staatsvertraglich vorgesehenen Feststellung des Finanzbedarfs und der Beitragsempfehlung[1020] widmet er ferner den quantitativen (Programm-)Leistungen der Anstalten[1021] sowie der Kostentransparenz[1022] gesonderte – überobligatorische – Aufmerksamkeit. Dabei legt die KEF Wert auf die Verständlichkeit ihrer Ergebnisse, setzt inhaltliche Schwerpunkte und vermittelt damit einen substanziellen Einblick in das finanzielle und geschäftliche Gebaren der Sender. Das Sachverständigengremium demonstriert insofern: Der Abbau von Informationsasymmetrien kann zwar normativ gesteuert werden, Transparenz ist aber ebenso eine Frage der Mentalität. Die Berichte der KEF dürfen insofern als positives Beispiel gelten.

1016 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 2.
1017 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 9.
1018 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 5.
1019 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 7.
1020 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 11.
1021 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 4.
1022 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

IV. Fazit: Wesentlicher Beitrag zur Transparenz der Sender mit Defiziten im Detail

In Ansehung der Vorlage- und Auskunftspflichten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber der KEF, der verfahrensbegleitenden Inter-Akteur-Transparenzpflichten sowie insbesondere der Berichtspflicht der KEF gegenüber der Öffentlichkeit ist festzuhalten: Das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten leistet einen wesentlichen Beitrag zur Transparenz des finanziellen und geschäftlichen Gebarens der Sender. Dieser Befund ist nicht allein auf die normative Verfahrensgestaltung des RFinStV zurückzuführen, sondern auch Ergebnis der praktischen Arbeit der KEF.[1023] Gleichwohl kann das Verfahren zur Finanzbedarfsermittlung unter den Vorzeichen sowohl interner als auch externer Transparenz nicht frei von Kritik bleiben: Die gemeinsame Bedarfsanmeldung der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten gem. § 1 Abs. 1 RFinStV markiert ein strukturelles Transparenzdefizit. Zwar differenziert die Norm zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio, die KEF kann aber wegen der gemeinsamen Bedarfsanmeldung der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten keine Aussagen zu dem finanziellen und geschäftlichen Gebaren der einzelnen Landesrundfunkanstalten treffen. Dies schlägt sich in den Berichten der KEF nieder, die in der Folge keinen Vergleich zwischen den Landesrundfunkanstalten zulassen.[1024] Zwingend ist dieses Ergebnis nicht, auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Ermittlung des Finanzbedarfs für die Wahrnehmung von ARD-Gemeinschaftsaufgaben: Schließlich werden diese Gemeinschaftsaufgaben, beispielsweise die Produktion der Tagesschau, nicht *gemeinsam* von allen in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, sondern nur von *einzelnen* Rundfunkanstalten wahrgenommen. Unter rechtspolitischen Vorzeichen kann ferner darauf hingewiesen werden, dass im Sinne der externen Transparenz des Bedarfsermittlungsverfahrens die verfahrens-

1023 Dazu auch (mit Detailkritik) *Knothe*, Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, S. 284 f.

1024 Ebenfalls kritisch *Kuch*, ZUM 1995, 161 (166); Ablehung gegenüber einer individuellen Bedarfsanmeldung der Landesrundfunkanstalten dagegen bei *Seidel*, Eine ökonomische Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung, S. 7 f. – *Kuchs* ebenfalls im Zusammenhang mit der Transparenz geäußerte Kritik an der Mittelaufteilung anhand einer festgelegten Quote ist indes nicht zu folgen, siehe dazu die Argumente bei *Seidel*, Eine ökonomische Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung, S. 13 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

begleitende Veröffentlichung der Bedarfsanmeldungen der Sender zumindest wünschenswert ist:[1025] Der wesentliche Inhalt der Bedarfsanmeldungen geht zwar tatsächlich aus den Berichten der KEF hervor, der RFinStV kennt indes keine entsprechende Veröffentlichungspflicht. Nichts anderes gilt für die Sonderberichte der KEF, die ohne zwingenden Grund gem. § 3 Abs. 9 S. 1 RFinStV von der Veröffentlichungspflicht gem. § 3 Abs. 8 S. 2 Hs. 2 RFinStV ausgenommen sind. Zur besseren Nachvollziehbarkeit der Arbeit der KEF sowie ihrer Rechtsgrundlagen sollte im Übrigen das Statut der KEF veröffentlicht werden.[1026]

D. Transparenz der internen Geschäftsführungsaufsicht – Rundfunkrat und Verwaltungsrat

Anders als die repressiv angelegte interne Programmaufsicht[1027] ist die Geschäftsführung des Intendanten nicht nur fortlaufend Gegenstand der internen Gremienaufsicht,[1028] insbesondere der Verwaltungsrat ist über die bloße Aufsicht und Kontrolle hinaus auch zur *Mitwirkung* an der Geschäftsführung berufen.[1029] Ungeachtet des rundfunkorganisationsrechtlichen Leitbildes der Kompetenztrennung zwischen Rundfunkrat und Verwaltungsrat, das die Programmaufsicht der Zuständigkeit des Rundfunk-

1025 Vgl. dazu das für die DW geltende Finanzierungsverfahren (siehe oben § 7 C. vor I. m. Fn. 992) und insofern § 4b Abs. 2 DW-G: „Der Entwurf der Aufgabenplanung wird in geeigneter Weise veröffentlicht, um der interessierten Öffentlichkeit im In- und Ausland Gelegenheit zur Äußerung zu geben."

1026 Das ab 01. 01. 2022 geltende Statut der KEF ist als Parlamentsdrucksache an die Öffentlichkeit gelangt, siehe Medienkorrespondenz, Statut über die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), 23. 09. 2029, abrufbar im Internet unter https://www.medienkorrespondenz.de/dokumentation/artikel/statut-ueber-die-kommission-zur-ermittlung-des-finanzbedarfs-der-rundfunkanstaltennbspkef.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023). – Mit darüber hinaus gehender Kritik *Frickel*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 349 (353), der „[n]achvollziehbare Zahlen, die man nicht erst mühsam aus verschiedenen Quellen heraussuchen und zu einem Gesamtbild zusammenführen muss", fordert. In diesem Sinne brauche die KEF „ein neues, auch für Außenstehende durchschaubares Berechnungsverfahren, das nicht auf irgendwelchen nebulösen Basiszahlen, die schon lange nicht mehr stimmen, sondern auf dem konkreten Programm und den realen Kosten der Programmproduktion aufsetzt".

1027 Dazu oben § 6 B. II. (S. 181 ff.).

1028 *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 37.

1029 *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 46 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rats zuordnet und dem Verwaltungsrat die Aufsicht über die Geschäftsführung der Anstalten überträgt,[1030] kann dabei alleine eine Zusammenschau der Kompetenzen beider Kollegialorgane die interne Aufsicht über das finanzielle und geschäftliche Gebaren der Sender (hinreichend) abbilden: Denn wenn das BVerfG im Kontext der Rundfunkfinanzierung betont, dass Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen haben,[1031] dann bleibt die kategoriale Unterscheidung zwischen programmrelevanten und anderen Befugnissen notwendig unscharf. Apostrophiert man den Rundfunkrat ferner als „höchstes Organ" der Rundfunkanstalten,[1032] fordert diese Zuschreibung seine Beteiligung jedenfalls an den grundlegenden finanziellen und geschäftlichen Entscheidungen der Sender;[1033] umgekehrt ist das Gremium von derartigen Vorgängen kaum mit dem Verweis auf die Kompetenztrennung zwischen Rundfunkrat und Verwaltungsrat auszuschließen. In diesem Sinne sind beide Rundfunkgremien sowohl an der Aufsicht und Kontrolle als auch an der Geschäftsführung der Sender selbst beteiligt;[1034] die Finanz- und Geschäftsführungskontrolle vollzieht sich im Zusammenwirken von Rundfunkrat und Verwaltungsrat. Während mit Blick auf die Kompetenzen des Verwaltungsrats aber von substanzieller Mitwirkung die Rede sein kann, bleibt der Rundfunkrat im Wesentlichen auf die retrospektive Kon-

1030 Dazu oben § 5 A. II. (S. 76 ff.).

1031 *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (102); *BVerfG*, Urteil v. 11. 09. 2007 – 2 BvR 2270/05, 809, 830/06, BVerfGE 119, 181 (220 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 86). Gleichsinnig *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 184: Finanzentscheidungen bieten „Möglichkeiten erheblicher indirekter Einflußnahme auch auf das Programm, da die Entscheidung in Programmfragen letztendlich von den für das Programm zur Verfügung stehenden Geldmitteln abhängt". – Dazu ausführlich oben § 7 B. II. 2. (S. 244 ff.).

1032 Dazu oben § 5 A. I. (S. 72 ff.).

1033 Im Kontext der Haushaltsplanung *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 40: „Da die Haushaltsplanung […] auch inhaltliche Akzente setzt, ist das für die Wahrnehmung der Interessen der Allgemeinheit und die Programmkontrolle zuständige Hauptorgan an der Verabschiedung des Haushaltsplanes zu beteiligen."

1034 Insofern mit Zweifeln an der Effektivität der internen Aufsicht *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 51 f.: „Es ist […] festzuhalten, daß das aufgrund der öffentlichen Finanzierungsstruktur jahrelang unterentwickelte Kostenbewußtsein nicht aufgrund interner Kontrollmaßnahmen, sondern unter dem Druck der Rechnungshöfe und nunmehr des Wettbewerbs geschärft wurde."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

trolle beschränkt und wirkt nur punktuell an der Geschäftsführung des Intendanten mit.[1035]

Die Relevanz der internen Aufsicht für die Transparenz des finanziellen und geschäftlichen Gebarens der Sender liegt damit offen. Wiederum gilt: Gremientransparenz ist Transparenz der Aufsicht über das finanzielle und geschäftliche Gebaren der Sender.[1036] Grundlage dieser Einsicht bilden die Kompetenzen von Rundfunkrat und Verwaltungsrat im finanziellen und geschäftlichen Bereich (I. 1. und II. 1.). Der Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Gremien und der Senderexekutive ist insofern nicht nur Voraussetzung für die Ausübung der internen Rundfunkaufsicht (I. 2. und II. 2.). Wie an anderer Stelle bereits festgestellt,[1037] entfaltet die interne Transparenz vielmehr auch Wechselwirkungen mit dem Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft (externe Transparenz, I. 3. und II. 3). In Ansehung der zentralen Stellung des Verwaltungsrats bleibt die Aufsicht des finanziellen und geschäftlichen Gebarens der Sender gleichwohl weitgehend arkane Aufsicht (III.).

I. Rundfunkrat

1. Kompetenzen im finanziellen und geschäftlichen Bereich

Jenseits unmittelbar programmrelevanter Betätigungen und ungeachtet der verbreiteten (Beschluss-)Zuständigkeit (bzw. eines entsprechenden Zustimmungsvorbehalts) in allen Angelegenheiten von „grundsätzlicher Bedeutung" für die jeweilige Rundfunkanstalt,[1038] wirkt der Rundfunkrat vor allem an der – im Übrigen dem Verwaltungsrat zugewiesenen – Aufsicht des finanziellen und geschäftlichen Gebarens der Sender mit. Dies illustrieren die Zuständigkeiten für die Feststellung (bzw. Genehmigung) des Haushaltsplans (Wirtschaftsplans)[1039] sowie die Feststellung und/oder Ge-

1035 *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 47 f.; in diese Richtung auch *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 70: „Einzelkompetenzen".

1036 Im Kontext der Programmgestaltung oben § 6 B. vor I. (S. 179).

1037 Dazu oben § 5 B. III. (S. 101 f.).

1038 Siehe für die DW: § 32 Abs. 1 S. 2 DW-G; RB: §§ 9 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 RB-G; SR: § 28 Abs. 2 S. 1 SMG; WDR: § 16 Abs. 2 S. 1, Abs. 6 WDR-G.

1039 Siehe für den BR: Art. 13 Abs. 1 S. 2 BR-G, Art. 5 Ziff. 2 BR-Satzung; DLR: § 20 Abs. 2 DLR-StV, § 5 Abs. 3 DLR-Satzung; HR: § 9 Nr. 3 HR-G; MDR: § 17 Abs. 4 Nr. 6 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 3 Nr. 4 NDR-StV, ferner § 24 Abs. 2 S. 4 Nr. 1

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

nehmigung des Jahresabschlusses,[1040] ferner die gesetzlichen Aufgaben, den Jahres- oder Geschäftsbericht zu genehmigen[1041] sowie über die Entlastung des Intendanten (und ggf. des Verwaltungsrats sowie der Direktoren) zu beschließen[1042].[1043] Neben Haushaltsplanung, -genehmigung und -abschluss erstreckt sich das Zusammenwirken von Rundfunkrat und Verwaltungsrat auf die (regelmäßig vom Verwaltungsrat zu erlassende) Finanzordnung.[1044]

NDR-StV (Stellungnahme des Landesrundfunkrats zum Entwurf des Wirtschaftsplans, soweit das Landesfunkhaus betroffen ist); RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 RB-G; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 5 RBB-StV; SR: § 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 SMG; SWR: § 15 Abs. 3 Nr. 2 SWR-StV; WDR: §§ 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 9, 35 Abs. 4 WDR-G; ZDF: § 20 Abs. 3 S. 1 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 4 ZDF-Satzung. – Bei der DW ist der Rundfunkrat (vor der Entscheidung durch den Verwaltungsrat) lediglich anzuhören, siehe § 32 Abs. 4 S. 2 DW-G. – Zum Teil korrespondieren damit Genehmigungs- oder Zustimmungsvorbehalte des Rundfunkrats für den Fall von Abweichungen von dem festgestellten Haushaltsplan sowie für außerordentliche Ausgaben (im Fall des Scheiterns des Beschlusses über den Haushaltsplan); siehe § 21 Abs. 3 HR-Satzung, § 26 Abs. 3, 4 RBB-StV, § 39 Abs. 2 S. 2 SMG (Zustimmung durch Rundfunkrat und Verwaltungsrat). Soll der Haushaltsplan verbindlich sein und der Zustimmungs- bzw. Genehmigungsvorbehalt des Rundfunkrats nicht zur bloßen Formalie degenerieren, ist bei Abweichungen unabhängig von einer positivrechtlichen Normierung von einem Zustimmungs- oder Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Gremiums auszugehen. Eine Ausnahme gilt für den WDR; § 40 Abs. 2 S. 2 WDR-G sieht lediglich eine Unterrichtung des Rundfunkrats zu über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Ausgaben vor.

1040 Siehe für den BR: Art. 13 Abs. 2 S. 3 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 2 BR-Satzung; DLR: § 20 Abs. 2 DLR-StV, ferner § 5 Abs. 3 DLR-Satzung; HR: § 9 Nr. 3 HR-G; MDR: § 17 Abs. 4 Nr. 7 MDR-StV; NDR: § 19 Abs. 3 Nr. 5 NDR-StV; RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 RB-G; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 5 RBB-StV; SR: § 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 7, 9 SMG; SWR: § 15 Abs. 3 Nr. 7 SWR-StV, ferner § 23 Abs. 3 S. 2 SWR-Satzung; ZDF: § 20 Abs. 3 S. 2 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 4 ZDF-Satzung.

1041 HR: § 9 Nr. 3 HR-G; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 5 RBB-StV.

1042 Siehe für den BR: Art. 13 Abs. 2 S. 3 BR-G, ferner Art. 5 Ziff. 2 BR-Satzung; DLR: § 20 Abs. 2 DLR-StV, ferner § 5 Abs. 3 DLR-Satzung; HR: § 9 Nr. 4 HR-G; RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 7, 8 RB-G; RBB: § 13 Abs. 2 Nr. 6 RBB-StV; SR: § 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 SMG; ZDF: § 22 Abs. 3 S. 2 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 4 ZDF-Satzung. – Bei der DW ist der Rundfunkrat (vor der Entscheidung durch den Verwaltungsrat) lediglich anzuhören, siehe § 32 Abs. 4 S. 2 DW-G.

1043 An die Stelle dieser Aufgaben und Befugnisse tritt im Fall der DW die Zuständigkeit des Rundfunkrats, über die Aufgabenplanung des Auslandssenders zu beschließen, § 32 Abs. 2a DW-G. Zur Relevanz der Aufgabenplanung für die Finanzierung des Senders siehe oben § 6 D. II. m. Fn. 793.

1044 Siehe für den RBB: § 13 Abs. 3 Nr. 1 RBB-StV, ferner § 18 S. 1 RBB-Satzung; SR: §§ 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 11, 38 SMG; allgemein für den SWR: § 15 Abs. 3 Nr. 3 SWR-StV (Beschlussfassung über Satzungen gemeinsam mit dem Verwaltungsrat); ähnlich für den WDR: § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 WDR-G, Abweichungen von den Vorschriften

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Demgegenüber beschränken sich die Befugnisse des Rundfunkrats zur Mitwirkung an der Geschäftsführung (des Intendanten) zumeist auf Zustimmungsvorbehalte zu Verträgen („Verpflichtungen") über die Herstellung, den Erwerb und ggf. die Veräußerung von Programmteilen, sofern das betreffende Rechtsgeschäft einen gesetzlich festgelegten Schwellenwert überschreitet.[1045] Senderspezifische Mitwirkungsbefugnisse des Gremiums markieren außerdem: die Beschlusszuständigkeit für die Verwendung von Betriebsüberschüssen (BR, HR, RB),[1046] ein Zustimmungsvorbehalt zu Kooperationsverträgen von grundsätzlicher Bedeutung u. a. für den Haushalt oder die Personalwirtschaft (§ 9 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 RB-G) sowie zu Beteiligungen allgemein an wirtschaftlichen Unternehmen (§§ 28 Abs. 2 S. 2 Nr. 12, 41 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 und 4 SMG) oder die Aufgabe, über programmrelevante Beteiligungen zu beschließen (§ 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 12 WDR-G). Im Falle des WDR beschließt der Rundfunkrat darüber hinaus über Grundsatzfragen der Personalwirtschaft (§ 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 10 WDR-G) sowie über die Schaffung von zusätzlichen Planstellen außerhalb des Haushaltsplans (§ 32 Abs. 3 WDR-FinO).

In der Praxis erweist sich insofern – neben dem eher aus rechtspolitischer Perspektive kritikwürdigen, (zu) breiten Spektrum gesetzlicher Schwellenwerte – der uneindeutige Wortlaut der an den Rundfunkrat adressierten Zustimmungsvorbehalte bei programmrelevanten „Verpflichtungen" bzw. Verträgen als problematisch: Wie die Vorgänge um das (publizistische) Scheitern des Programms „Gottschalk live" zeig(t)en,[1047] gingen oder gehen die Sender offenbar davon aus, dass mit „Verpflichtungen" allein das Eingehen vertraglicher Bindungen durch die Anstalten selbst,

---

der Finanzordnung bedürfen wiederum der Zustimmung des Rundfunkrats, siehe § 49 WDR-FinO.

1045 Siehe für den BR: Art. 7a Ziff. 1a BR-Satzung (Zustimmungsvorbehalt des Ältestenrats des Rundfunkrats [siehe § 6 GO BR-Rundfunkrat]; Schwellenwert: 3.000.000 Euro); MDR: § 17 Abs. 4 Nr. 8 MDR-StV (Schwellenwert: 2.000.000 Euro); NDR: § 19 Abs. 3 Nr. 6 NDR-StV (Schwellenwert: 2.500.000 Euro); RB: § 9 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 RB-G (Schwellenwert: 2.000.000 Euro); RBB: § 13 Abs. 3 Nr. 4 RBB-StV (Schwellenwert: 250.000 Euro); SWR: § 15 Abs. 3 Nr. 8 SWR-StV (Schwellenwert: 5.000.000 Euro), wird das insofern betroffene Landesprogramm von dem Direktor des Landessenders verantwortet, tritt der jeweilige Landesrundfunkrat an die Stelle des Rundfunkrats, siehe § 24 Abs. 2 SWR-StV; WDR: § 16 Abs. 6 S. 2 Nr. 1 WDR-G (Schwellenwert: 2.000.000 Euro).

1046 Siehe für den BR: Art. 7 Abs. 3 Nr. 4 BR-G; HR: § 9 Nr. 3 HR-G; RB: § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 RB-G.

1047 Exemplarisch *Hanfeld*, Wen der Geldsegen trifft, FAZ Nr. 119 v. 26. 05. 2015, S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

nicht aber durch ihre Tochter- und Beteiligungsunternehmen gemeint sei. „Verpflichtet" sich also eine Werbetochter – wie im Vorabendprogramm üblich[1048] –, wird der gesetzliche Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Rundfunkrats trotz Überschreitung des jeweils relevanten Schwellenwerts nicht ausgelöst. Während dieses Auslegungsergebnis kaum zwingend (aber aus Sicht der Anstaltsexekutive durchaus opportun) sein dürfte, verbietet sich eine derartige Deutung aus verfassungsrechtlicher Perspektive und sollte nicht nur die Rundfunkgremien sowie nachrangig die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden zu einem Einschreiten veranlassen, sondern auch die zuständigen Rundfunkgesetzgeber zu einer Klarstellung bewegen, wie dies in Form von § 16 Abs. 6 S. 2 Nr. 1 WDR-G bereits geschehen ist:[1049] Der verfassungsrechtlich sanktionierte Einfluss der Gremien auf die Wahrnehmung des Rundfunkauftrags ist unabhängig von der jeweiligen Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsform zu verwirklichen.[1050] Keineswegs genügt insofern eine unverbindliche interne Vereinbarung, die die Einholung der Zustimmung des Gremiums zusichert.[1051]

1048 Siehe zu der Wahl privatrechtlicher Organisations-, Handlungs- und Finanzierungsformen durch die Sender oben § 7 B. III. vor 1. (S. 247 ff.)

1049 Siehe NRW LT-Drs. 16/9727 S. 69: „Die Neuregelung in Absatz 6 Nr. 2 [i. e. Nr. 1 der ab 13. 02. 2016 bis 24. 05. 2018 gültigen Gesetzesfassung] soll sicherstellen, dass Programmbeschaffungen von einem gewissen Umfang auch dann der Kontrolle durch die Gremien des WDR unterliegen, wenn diese anstatt durch die Anstalt selbst durch Tochterunternehmen des WDR erfolgen. Da insbesondere die Einnahmen aus Werbung, die die Anstalten bzw. deren Werbetöchter erzielen, nicht losgelöst von der sonstigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrachtet werden können, ist auch in diesen Fällen im Sinne einer kohärenten Aufsicht eine Kontrolle durch die Gremien vorzusehen. Soweit die bestehenden Gesellschaftsverträge ein solches Verfahren bislang nicht vorsehen, hat der WDR für entsprechende Änderungen zu sorgen."

1050 Siehe zu der verfassungsrechtlichen Handlungs-, Organisations- und Finanzierungsformunabhängigkeit binnenpluralistischer Aufsichts-, Kontroll- und Informationsrechte ausführlich oben § 7 B. III. (S. 247 ff.).

1051 Der Abschluss solcher Vereinbarungen ist aus der Praxis zu vernehmen, vgl. auch *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (244): „In den vergangenen Jahren wurde zusätzlich dafür Sorge getragen, dass die Gremien der Landesrundfunkanstalten auch über aus Mitteln der Werbung finanzierte Programmbeschaffungen für das Vorabendprogramm von DAS ERSTE eingebunden werden."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Interne Transparenz

Voraussetzung jeder Aufsicht ist Information. Die interne Transparenz hinsichtlich der zur Wahrnehmung der soeben skizzierten Aufgaben erforderlichen Informationen, etwa der Entwürfe des Haushaltsplans oder des Jahresabschlusses, ist deshalb der jeweiligen (Aufsichts-)Befugnis des Rundfunkrats immanent. Auch ungeachtet einer positivrechtlichen Normierung[1052] sind dem Gremium sämtliche für die interne Geschäftsführungsaufsicht vorausgesetzten Informationen zur Verfügung zu stellen. Für die Beteiligungen der Rundfunkanstalten bedeutet dies: Der Intendant hat (neben dem Verwaltungsrat) den Rundfunkrat als „zuständiges Organ" i. S. v. § 42 Abs. 1 S. 2 MStV regelmäßig über die wesentlichen Vorgänge in den Beteiligungsunternehmen zu unterrichten und diesem ferner den Beteiligungsbericht gem. § 42 Abs. 2 MStV vorzulegen – sofern das jeweils anzuwendende Rundfunkgesetz keine anderslautende Normierung trifft:[1053] Nicht nur stehen dem Rundfunkrat zum Teil Mitwirkungsbefugnisse bei Unternehmensbeteiligungen zu,[1054] als „höchstes Organ der Anstalt", das (nach verbreiteter Wendung) in allen Angelegenheiten von „grundsätzli-

1052 Dies gilt bereits für die allgemeinen Informations- und Auskunftsrechte des Gremiums, siehe dazu oben § 5 C. IV. (S. 113 f.). Spezielle Normierungen gelten in dem gegebenen Kontext für den HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 HR-G, ferner § 21 Abs. 2 HR-Satzung; MDR: § 26 Abs. 4 MDR-StV, ferner Art. 24 Abs. 2, 27 Abs. 2-4 MDR-Satzung; NDR: § 30 Abs. 4 NDR-StV, ferner Art. 31 Ziff. 1-5 NDR-Satzung; RB: § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 3, § 20 Abs. 2 S. 1 RB-G; RBB: § 26 Abs. 2 RBB-StV, ferner § 9 Ziff. 1, 2, § 20 Abs. 2 RBB-Satzung; SWR: § 34 Abs. 3 S. 1 SWR-StV, ferner § 22 Abs. 4 S. 1 SWR-Satzung, für die Landesrundfunkräte §§ 24 Abs. 3, 34 Abs. 2 S. 1 SWR-StV, ferner § 22 Abs. 2 SWR-Satzung; WDR: § 35 Abs. 3, § 44 Abs. 2 S. 2 WDR-G, ferner § 13 Abs. 3 S. 2 WDR-FinO, § 11 Abs. 1, § 22 Abs. 2 WDR-Satzung; ZDF: § 5 Abs. 1 ZDF-FinO.

1053 Die Zuständigkeit des Rundfunkrats (neben der Zuständigkeit des Verwaltungsrats) explizit normierend: § 45a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 WDR-G, ferner § 3a S. 3 WDR-Satzung. – Ohne Verweis auf § 42 Abs. 1 S. 2 MStV, aber mit Normierung einer inhaltgleichen, an den Rundfunkrat adressierten Unterrichtungspflicht des Intendanten: § 24 Abs. 5 S. 1 RB-G. „Zuständiges Organ" i. S. d. § 42 Abs. 2 MStV ist gem. § 24 Abs. 5 S. 2 RB-G dagegen allein der Verwaltungsrat, der gem. §§ 15 Abs. 4, 24 Abs. 5 S. 2 RB-G ferner Adressat der Unterrichtungspflicht gem. § 42 Abs. 1 S. 2 MStV ist. – Anders, d. h. Bestimmung allein des Verwaltungsrats als „zuständiges Organ" i. S. v. § 42 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 MStV: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 HR-G, § 18 Abs. 2 Nr. 5 RBB-StV; nur mit Blick auf § 42 Abs. 2 MStV: § 17 Abs. 4 Buchst. c ZDF-Satzung. – A. A. *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 80.

1054 Dazu soeben § 7 D. I. 1. (S. 278 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

cher Bedeutung" für die jeweilige Rundfunkanstalt zuständig ist, markiert die Information des Gremiums über sämtliche relevanten Vorgänge in den Beteiligungsunternehmen ein Gebot des binnenpluralistischen Organisationsprinzips.[1055]

Wie § 45 Abs. 2-4 WDR-G demonstriert, handelt es sich bei der Gremieninformation gem. § 42 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 MStV gleichwohl nur um einen Minimalstandard; die zuständigen Rundfunkgesetzgeber sind darüber hinaus kompetent, den aus den weit verzweigten Beteiligungsstrukturen der Sender hervorgehenden (strukturellen) Informationsasymmetrien zwischen Anstaltsexekutive und -gremien entgegenzuwirken: So *soll* gem. § 45 Abs. 2 S. 3-5, Abs. 3 WDR-G eine angemessene Anzahl von Mitgliedern des Rundfunkrats in die Aufsichtsgremien der Beteiligungsunternehmen, Tochtergesellschaften sowie Beteiligungen an gemeinnützigen Rundfunkunternehmen und Pensionskassen des Senders entsandt werden, soweit dies nach Beteiligungsumfang und Gesellschaftszweck möglich und angemessen ist. Diese Sollvorschrift wandelt sich bei den Mehrheitsbeteiligungen der Anstalt gem. § 45 Abs. 4 WDR-G in eine gesetzliche Pflicht: Der Sender *hat* sicherzustellen, dass die Vorsitzenden des Rundfunkrats (und des Verwaltungsrats) an den Gesellschafterversammlungen der jeweiligen juristischen Person ohne Stimmrecht teilnehmen können und ihnen dieselben Informations-, Frage- und Kontrollbefugnisse wie einem Gesellschafter zustehen (S. 1). Die Vorsitzenden des Rundfunkrats (und des Verwaltungsrats) haben ihr jeweiliges Gremium über die wesentlichen Angelegenheiten und Geschäftsvorfälle zu unterrichten, wobei insbesondere Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der juristischen Person angemessen zu wahren sind (S. 2).

Weitere positivrechtliche Ausprägungen des Zusammenhangs zwischen Aufsicht und (interner) Transparenz kennt insbesondere der Bereich des Personalwesens; senderspezifische Transparenzpflichten gelten insofern

1055 Dazu unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen ausführlich oben § 7 B. III. (S. 247 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für den BR,[1056] RB[1057] und WDR[1058].[1059] Ferner sind dem Rundfunkrat gem. § 37 S. 1 MStV – vorbehaltlich anderslautender rundfunkrechtlicher Regelungen – die vorläufigen Prüfberichte des jeweils zuständigen (Landes-)Rechnungshofs zuzuleiten.[1060] Im Übrigen ist die Geltung der bereits untersuchten allgemeinen Grundsätze der internen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu attestieren.[1061]

3. Externe Transparenz

Für die externe Transparenz der internen Geschäftsführungskontrolle des Rundfunkrats, d. h. für den Abbau entsprechender Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft, gelten keine anderen als die allgemeinen Grundsätze, etwa zur Sitzungsöffentlichkeit, zum Zugang zu den Beratungsgrundlagen oder der Sitzungsdokumentation des Gremiums.[1062] Unter praktischen Gesichtspunkten bedeutet dies: Neben einer (restriktiven

1056 Art. 7 Ziff. 3 S. 2 BR-Satzung: Der Intendant gibt dem Rundfunkrat den Honorarrahmen bekannt.

1057 § 9 Abs. 2 S. 2 Nr. 10 RB-G: Der Rundfunkrat nimmt neu abgeschlossene oder geänderte Tarifverträge zur Kenntnis.

1058 § 16 Abs. 7 WDR-G: Vor der Unterzeichnung von Tarifverträgen unterrichtet der Intendant den Rundfunkrat über die finanziellen Auswirkungen.

1059 Siehe zu weiteren internen Transparenzpflichten – ohne den Anspruch einer Systematisierung – für den BR: Art. 7a Ziff. 3 BR-Satzung (Intendant informiert das Plenum des Rundfunkrats in nicht öffentlicher Sitzung über zustimmungsbedürftige Verpflichtungen, der Rundfunkratsvorsitzende informiert über das Ergebnis der Beschlussfassung des Ältestenrats); RBB: § 2 Abs. 3 S. 2 RBB-Satzung (Intendant unterrichtet Vorsitzenden des Rundfunkrats über Errichtung oder Auflösung weiterer Studios und Regionalbüros); WDR: § 44b Abs. 2 S. 1 Hs. 2 WDR-G (Gelegenheit des Rundfunkrats zur Stellungnahme vor Aufnahme neuer kommerzieller Tätigkeitsbereiche).

1060 In diese Richtung auch *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 51; pointiert *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 183 m. Fn. 470: „Dementsprechend sind grundsätzlich auch die Informationsrechte der Gremien auszugestalten, wozu auch die Rechnungshofberichte im Rahmen der anstaltsautonomen Kontrolle gehören. Dies bedeutet, die Aufsichtsgremien haben ‚als Anstaltssouverän ein Recht, ungekürzte und ungeschminkte Daten zu erhalten'" – Dazu ausführlich unten § 7 E. I. 2. m. Fn. 1137.

1061 Dazu oben § 5 C. I. (S. 103 ff.). – Insofern schenkt § 4 S. 2 GO DLR-Hörfunkrat finanziellen und geschäftlichen Vorgängen besondere Beachtung: Der Tätigkeitsbericht des Intendanten an den Hörfunkrat hat gesondert auf Fragen des Haushaltsvollzugs einzugehen.

1062 Dazu ausführlich oben § 5 D. I. (S. 115 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

statt großzügigen) Handhabung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist die externe Transparenz der internen Geschäftsführungskontrolle des Rundfunkrats vor allem darauf angewiesen, dass das Gremium entweder davon absieht, die Wahrnehmung wesentlicher Aufgaben allein in die – unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagenden – Ausschüsse zu verlagern, oder dass die Ausschussarbeit jedenfalls in den öffentlichen Plenarsitzungen substanziell nachvollzogen wird.[1063]

II. Verwaltungsrat

1. Kompetenzen im finanziellen und geschäftlichen Bereich

Ungeachtet programmatischer Zuschreibungen, wie etwa der Förderung der wirtschaftlichen und technischen Anstaltsentwicklung,[1064] ist die Hauptaufgabe des Verwaltungsrats die Überwachung der Geschäftsführung bzw. allgemein der Tätigkeit des Intendanten; mit Rücksicht auf die Kompetenztrennung zwischen Rundfunkrat und Verwaltungsrat bleiben davon (unmittelbar) programmbezogene Tätigkeiten unberührt.[1065] Konkrete Ausprägungen dieser Aufgabe markieren unter anderem die Beratung wichtiger Vorgänge[1066] sowie insbesondere der Beschluss, die Feststellung und/oder die Überprüfung des Haushaltsplans (Wirtschaftsplans, Haushaltsvor-

1063 In dem Kontext gesondert hervorzuheben ist § 6 Abs. 3 S. 1 HR-Satzung, der die Öffentlichkeit der mit der Genehmigung der Jahresrechnung und des Jahresberichts, der Feststellung des Betriebsüberschusses und seiner Verwendung und der Entlastung von Verwaltungsrat und Intendant befassten Hauptversammlung des Rundfunkrats vorschreibt.

1064 Beispielhaft Art. 10 Abs. 1 S. 1 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 1 BR-Satzung.

1065 Siehe für den BR: Art. 10 Abs. 2 Nr. 3 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 7 S. 1 BR-Satzung; DLR: § 23 Abs. 2 DLR-StV, ferner § 11 Abs. 2 DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 1 S. 1 DW-G; HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 HR-G; MDR: § 23 Abs. 1 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 1, 5 RB-G; RBB: § 18 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 32 Abs. 1 SMG; SWR: § 21 Abs. 1 SWR-StV, ferner § 13 Abs. 1 S. 1 SWR-Satzung; WDR: § 21 Abs. 1 S. 1 WDR-G; ZDF: § 23 Abs. 2 ZDF-StV, ferner § 11 Abs. 2 S. 1 ZDF-Satzung. – Ebenso *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 77, zum Überwachungsmaßstab S. 78 f.

1066 Siehe für den BR: Art. 6 Ziff. 7 Buchst. a BR-Satzung; ähnlich für RB: § 15 Abs. 1 RB-G; WDR: § 21 Abs. 2 Nr. 1 WDR-G. – Ein Beratungsrecht ungeachtet der positivrechtlichen Normierung annehmend *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 78.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

anschlag), des Jahresabschlusses (Jahresrechnung),[1067] ferner des Jahresberichts (Geschäftsberichts)[1068] und des Entwicklungsplans.[1069] Bei einigen Sendern entlastet das Gremium (anstelle des Rundfunkrats) außerdem den Intendanten,[1070] wählt den Abschlussprüfer bzw. das Abschlussprüfungsunternehmen[1071] und erlässt (ggf. unter Beteiligung des Rundfunkrats) die Finanzordnung[1072].[1073]

1067 Siehe für den BR: Art. 10 Abs. 2 Nr. 4, Art. 13 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 6 BR-Satzung; DLR: § 23 Abs. 4 DLR-StV, ferner § 11 Abs. 3 S. 1, 2 DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 2 Nr. 3, 4 DW-G; HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 HR-G; MDR: § 23 Abs. 2 Nr. 2 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 2 Nr. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 RB-G; RBB: § 18 Abs. 2 Nr. 3 RBB-StV; SR: § 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 SMG; SWR: § 21 Abs. 2 Nr. 3 SWR-StV, ferner § 22 Abs. 3 SWR-Satzung; WDR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 5, 41 Abs. 7 S. 1 und 2, 44 WDR-G; ZDF: § 23 Abs. 4 ZDF-StV, ferner § 5 Abs. 1 ZDF-FinO sowie § 11 Abs. 8 ZDF-Satzung.

1068 Siehe für den HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 HR-G; RBB: § 18 Abs. 2 Nr. 3 RBB-StV; SR: § 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 SMG; WDR: § 21 Abs. 2 Nr. 5 WDR-G.

1069 Siehe für den MDR: § 23 Abs. 2 Nr. 3 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 2 Nr. 2 NDR-StV; SWR: § 21 Abs. 2 Nr. 5 SWR-StV, ferner § 24 S. 3 SWR-Satzung.

1070 Siehe für die DW: § 37 Abs. 2 Nr. 6 DW-G; MDR: § 23 Abs. 2 Nr. 8 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 2 Nr. 7 NDR-StV; SWR: § 21 Abs. 2 Nr. 11 SWR-StV. – *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 214 f. bezeichnet die Zuständigkeit des Verwaltungsrats für die Entlastung des Intendanten als „systemwidrig".

1071 Siehe für den MDR: § 23 Abs. 2 Nr. 7 MDR-StV; NDR: § 26 Abs. 2 Nr. 6 NDR-StV; SWR: § 21 Abs. 2 Nr. 10 SWR-StV, ferner § 23 Abs. 3 S. 1 SWR-Satzung; WDR: § 21 Abs. 2 Nr. 6 WDR-G; ZDF: § 51 Abs. 3 ZDF-FinO.

1072 Siehe für die DW: § 37 Abs. 2 Nr. 5 DW-G; MDR: §§ 23 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 3, 35 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 RB-G; RBB: § 18 Abs. 2 Nr. 4 RBB-StV, ferner § 18 S. 1 RBB-Satzung; SR: §§ 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, 38 SMG; SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 6, 28 Abs. 1 SWR-StV; ZDF: §§ 11 Abs. 7, 22 Abs. 2 ZDF-Satzung. – Folgerichtig bedarf eine Abweichung von den Vorschriften der Finanzordnung der Zustimmung des Verwaltungsrats, positiv normiert in § 19 Abs. 2 RBB-FinO und § 54 Abs. 6 ZDF-FinO.

1073 Zu weiteren senderspezifischen (Einzel-)Kompetenzen des Verwaltungsrats siehe (ohne den Anspruch einer Systematisierung oder auf Vollständigkeit) für den BR: Art. 6 Ziff. 7 Buchst. c BR-Satzung (Prüfung der Vertragsverhandlungen vor Abschluss bestimmter Rechtsgeschäfte), § 4 Abs. 2 S. 2 GO BR-Verwaltungsrat (Kontrolle der Tätigkeit von ARD-Gemeinschaftseinrichtungen); DW: § 37 Abs. 1a DW-G (Zustimmungsvorbehalt bezüglich der Aufgabenplanung); HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 HR-G (Vorschläge über die Verwendung der Betriebsüberschüsse); MDR: § 23 Abs. 2 Nr. 9, Abs. 4 MDR-StV (Kontrolle der Gehaltsstrukturen der Angestellten, deren Bezüge über der höchsten Tarifgruppe liegen); RB: § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 RB-G (Prüfung des Vorschlags über die Verwendung der Betriebsüberschüsse); SWR: § 21 Abs. 2 Nr. 8 SWR-StV (Kontrolle der Beteiligungen an Unternehmen); WDR: § 21 Abs. 2 Nr. 4 (Beschluss über die Anlagerichtlinien), §§ 21 Abs. 2 Nr. 7, 37 Abs. 6, 38 Abs. 2 (Beschluss über die Bildung von Rücklagen und eines Deckungs-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Anders als dem Rundfunkrat stehen dem Verwaltungsrat darüber hinaus nicht nur punktuelle Mitwirkungsrechte zu, das Gremium ist durch die Normierung bereichsspezifischer Genehmigungs- sowie zahlreicher Zustimmungsvorbehalte vielmehr in die Geschäftsführung des Intendanten *eingebunden*.[1074] Dementsprechend bedürfen kommerzielle Tätigkeiten der Rundfunkanstalten vor ihrer Aufnahme gem. § 40 Abs. 2 S. 1 MStV der „Genehmigung" des Verwaltungsrats.[1075] Ein breites Spektrum zustimmungsbedürftiger Rechtsgeschäfte kennen ferner die (Landes-)Rundfunkgesetze;[1076] in einer beispielhaften, aber kaum abschließenden Aufzählung können insofern genannt werden: der Erwerb, die Veräußerung und Belastung von Grundstücken[1077] sowie der Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und entsprechenden Beteiligungen;[1078] die Inanspruchnah-

stocks für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung), § 21 Abs. 2 Nr. 9 WDR-G (Kontrolle der Beteiligungen an Unternehmen und kommerzieller Tätigkeiten).

1074 Ebenso *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 46.

1075 Der Verwaltungsrat ist in der Regel zuständiges Gremium i. S. v. § 40 Abs. 2 S. 1 MStV; siehe für den HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 HR-G; RB: § 15 Abs. 2 Nr. 4 RB-G; RBB: § 18 Abs. 3 Nr. 10 RBB-StV; ZDF: § 11 Abs. 6 ZDF-Satzung. – Eine abschließende und damit die Vorgaben des MStV verdrängende Regelung kennt das WDR-G, die allerdings mit § 40 Abs. 2 MStV inhaltsgleich ist und ebenfalls die Zuständigkeit des Verwaltungsrats vorsieht; siehe §§ 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 12, 44b Abs. 2 S. 1 WDR-G.

1076 Siehe für den BR: Art. 12 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 BR-G, ferner Art. 7a Ziff. 1 S. 1 Buchst. b BR-Satzung; DLR: § 28 DLR-StV, ferner § 19 Abs. 3 DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 3 DW-G; HR: §§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 2 S. 2 Buchst. b i. V. m. § 17 HR-Satzung; MDR: § 28 Abs. 1 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 2 RB-G; RBB: § 18 Abs. 3 RBB-StV; SR: §§ 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 35 Abs. 4 Nr. 2 SMG i. V. m. Art. 19 SR-Satzung; SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 7, 27 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 3 WDR-G; ZDF: § 28 ZDF-StV, ferner § 19 Abs. 3 ZDF-Satzung.

1077 Siehe für das DLR: § 28 Nr. 1 DLR-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. a DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 3 Nr. 4 DW-G; HR: §§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 2 S. 2 Buchst. b i. V. m. § 17 Abs. 1 Buchst. a HR-Satzung; MDR: § 28 Abs. 1 Nr. 6 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 Nr. 5 NDR-StV; RBB: § 18 Abs. 3 Nr. 2 RBB-StV; SR: §§ 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 35 Abs. 4 Nr. 2 SMG i. V. m. Art. 19 Buchst. b SR-Satzung; SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 7, 27 Nr. 4 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 WDR-G, ferner § 20b S. 1 WDR-Satzung; ZDF: § 28 Nr. 1 ZDF-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. a ZDF-Satzung.

1078 Siehe für das DLR: § 28 Nr. 2 DLR-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. b DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 3 Nr. 3 DW-G; HR: §§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 2 S. 2 Buchst. b i. V. m. § 17 Abs. 1 Buchst. b HR-Satzung; MDR: § 28 Abs. 1 Nr. 7 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 Nr. 6 NDR-StV; RB: § 15 Abs. 2 Nr. 2 RB-G; RBB: § 18 Abs. 3 Nr. 4 RBB-StV; SR: §§ 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 35 Abs. 4 Nr. 2 SMG i. V. m. Art. 19 Buchst. c SR-Satzung; SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 7, 27 Nr. 5 SWR-StV; WDR: § 21

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

me von Krediten,[1079] der Abschluss von Tarifverträgen[1080] und die Tätigung über- und außerplanmäßiger Aufwendungen;[1081] gesonderte Hervorhebung verdient schließlich die Festlegung der Vertragsbedingungen mit außer- und übertariflich besoldeten Mitarbeitern (HR).[1082] Bei Überschreitung näher bestimmter Schwellenwerte stehen im Übrigen – mit Ausnahme des Erwerbs (oder der Veräußerung) von Programmteilen – *sämtliche* Verpflichtungen der Rundfunkanstalten unter dem Zustimmungsvorbehalt des Gremiums.[1083]

Abs. 3 S. 1 Nr. 4 WDR-G; ZDF: § 28 Nr. 2 ZDF-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. b ZDF-Satzung.

1079 Siehe für das DLR: § 28 Nr. 3 DLR-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. c DLR-Satzung; HR: §§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 2 S. 2 Buchst. b i. V. m. § 17 Abs. 1 Buchst. c HR-Satzung; MDR: § 28 Abs. 1 Nr. 8 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 Nr. 8 NDR-StV; RBB: § 18 Abs. 3 Nr. 7 RBB-StV; SR: §§ 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 35 Abs. 4 Nr. 2 SMG i. V. m. Art. 19 Buchst. d SR-Satzung; SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 7, 27 Nr. 6 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 WDR-G; ZDF: § 28 Nr. 3 ZDF-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. c ZDF-Satzung.

1080 Siehe für das DLR: § 28 Nr. 5 DLR-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. e DLR-Satzung; DW: § 37 Abs. 3 Nr. 2 DW-G; MDR: § 28 Abs. 1 Nr. 3 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 Nr. 2 NDR-StV; RBB: § 18 Abs. 3 Nr. 6 RBB-StV; SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 7, 27 Nr. 3 SWR-StV; WDR: § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 WDR-G; ZDF: § 28 Nr. 5 ZDF-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. e ZDF-Satzung.

1081 Siehe für die DW: §§ 37 Abs. 3 Nr. 6, 54 Abs. 2 S. 1 DW-G, bei unaufschiebbaren Ausgaben ist die Genehmigung des Verwaltungsrats unverzüglich nachzuholen, § 54 Abs. 2 S. 2 DW-G; HR: § 21 Abs. 4 HR-Satzung; SR: § 39 Abs. 2 S. 2 SMG; WDR: §§ 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 10, 40 Abs. 2 S. 1 WDR-G.

1082 §§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 2 S. 2 Buchst. b i. V. m. § 17 Abs. 1 Buchst. e HR-Satzung; für Honorare dagegen nur eine Sollvorschrift normierend §§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 2 S. 2 Buchst. b i. V. m. § 17 Abs. 2 HR-Satzung. – Zu den Kompetenzen des Gremiums bei der Personalauswahl vgl. oben § 5 A. III. m. Fn. 201.

1083 Siehe für den BR: Art. 12 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 BR-G, ferner Art. 6 Ziff. 7 Buchst. b, Art. 7a Ziff. 1 S. 1 Buchst. b BR-Satzung (Schwellenwert: 3.000.000 Euro); DLR: § 28 Nr. 7 DLR-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. a DLR-Satzung (Schwellenwert: 125.000 Euro); DW: § 37 Abs. 3 Nr. 5 DW-G (Schwellenwert: 300.000 Euro); HR: §§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 2 S. 2 Buchst. b i. V. m. § 17 Abs. 1 Buchst. d HR-Satzung (Kauf-, Miet-, Leasing-, Dienstleistungs- und Werkverträge, [jährlicher] Schwellenwert: 200.000 Euro); MDR: § 28 Abs. 1 Nr. 10 MDR-StV (Schwellenwert: 2.000.000 Euro); NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 4, 31 Abs. 1 Nr. 10 NDR-StV (Schwellenwert: 5.000.000 Euro); RB: § 15 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 RB-G (Schwellenwert: 100.000 Euro); RBB: § 18 Abs. 3 Nr. 8 RBB-StV, sofern keine Zustimmungsfiktion gem. § 18 RBB-FinO (Schwellenwert: 200.000 Euro); SR: §§ 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 35 Abs. 4 Nr. 2 SMG i. V. m. Art. 19 Buchst. f SR-Satzung (einschließlich der Führung von Rechtsstreitigkeiten, Schwellenwert: 62.500 Euro); SWR: §§ 21 Abs. 2 Nr. 7, 27 Nr. 8 SWR-StV (Schwellenwert: 250.000 Euro); WDR: § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 9, S. 2 WDR-G,

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

2. Interne Transparenz

Wie soeben bemerkt, ist der Abbau von Informationsasymmetrien im anstaltsinternen Kontext vor allem Bedingung der Aufgabenwahrnehmung durch die Rundfunkgremien. Wenn insofern Transparenz dem Vorgang der Aufsicht innewohnt, ist die interne Transparenz der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Informationen, etwa des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses,[1084] ungeachtet einer expliziten gesetzlichen Normierung bereits implizit angeordnet. Nichts anderes gilt für die regelmäßige (und rechtzeitige Unterrichtung) des Verwaltungsrats über solche Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit den Kompetenzen des Gremiums stehen und für seine Befassung in Frage kommen.[1085] Hinsichtlich der Information des Verwaltungsrats über die (wesentlichen Vorgänge in den) Beteiligungsunternehmen gem. § 42 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 MStV ergeben sich im Vergleich zu dem oben, mit Blick auf den Rundfunkrat Gesagten keine Unterschiede; das Gleiche trifft auf die über den medienstaatsvertraglichen Minimalstandard hinausgehenden Regelungen gem. § 45 Abs. 2 S. 3, Abs. 3, Abs. 4 WDR-G zu.[1086] Abseits sender- und bereichsspezifischer Transparenzpflichten[1087]

---

§ 20b S. 1 WDR-Satzung (Schwellenwert: 185.000 Euro); ZDF: § 28 Nr. 7 ZDF-StV, ferner § 19 Abs. 3 Buchst. f ZDF-Satzung (Schwellenwert: 250.000 Euro).

1084 Siehe für den BR: Art. 7a Ziff. 2 BR-Satzung; DLR: § 17 Abs. 3 DLR-Satzung; MDR: § 26 Abs. 4 MDR-StV, Art. 27 Abs. 1 S. 1, Abs. 6 MDR-Satzung; NDR: § 30 Abs. 4 S. 1 NDR-StV, ferner Art. 31 Ziff. 1 NDR-Satzung; RB: § 20 Abs. 2 S. 1 RB-G; RBB: § 26 Abs. 2 S. 1 RBB-StV, ferner § 20 Abs. 2 RBB-Satzung, § 12 Abs. 1, § 13 Abs. 2 S. 2 RBB-FinO; SR: § 35 Abs. 5 SMG; SWR: § 34 Abs. 2 S. 1 SWR-StV, ferner § 22 Abs. 2 SWR-Satzung; WDR: § 35 Abs. 1, 2, § 41 Abs. 6 WDR-G, ferner § 13 Abs. 3 S. 1, § 46 Abs. 3, § 47 Abs. 4, § 48 Abs. 3 WDR-FinO sowie § 22 Abs. 2 WDR-Satzung; ZDF: § 17 Abs. 4 ZDF-Satzung, ferner § 11 Abs. 4, § 30 Abs. 4, § 46 Abs. 1 ZDF-FinO.

1085 Siehe für den BR: Art. 7 Ziff. 4 BR-Satzung; MDR: Art. 24 Abs. 2 MDR-Satzung; RBB: § 17 RBB-FinO. – Die bei Überschreitung eines näher bestimmten Schwellenwerts teilweise gesetzlich vorgesehene Unterrichtung des Verwaltungsrats über Verträge, die die Herstellung und Lieferung von Programmteilen zum Gegenstand haben (§ 37 Abs. 4 DW-G, § 15 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 RB-G, § 21 Abs. 4 S. 1 WDR-G), kann demgegenüber nicht als aufgabenakzessorisch bzw. -immanent bezeichnet werden; siehe dazu auch *Picozzi*, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, S. 238 ff.: systemwidrige Regelung.

1086 Siehe soeben § 7 D. I. 2. (S. 282 ff.).

1087 Siehe für den BR: Art. 7 Ziff. 3 S. 2 BR-Satzung (Bekanntgabe des Honorarrahmens für freie Mitarbeiter); HR: § 21 Abs. 3 S. 2 HR-Satzung (Anhörung im Fall der Überschreitung des festgestellten Haushaltsplans); MDR: § 23 Abs. 3 S. 3 MDR-StV (Sollvorschrift: Frühzeitige Beteiligung bei der Bedarfsanmeldung gem. § 1 RFinStV).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sind dem Gremium gem. § 37 S. 1 MStV ferner die vorläufigen Prüfberichte des jeweils zuständigen (Landes-)Rechnungshofes zuzuleiten;[1088] im Übrigen ist die Geltung der bereits untersuchten allgemeinen Grundsätze zu attestieren.[1089]

3. Externe Transparenz

Für die externe Transparenz der internen Geschäftsführungskontrolle des Verwaltungsrats gelten keine anderen als die bereits untersuchten allgemeinen Grundsätze. Insofern ist in Erinnerung zu rufen: Das Gremium tagt stets unter Ausschluss der Öffentlichkeit; die Transparenz der Sitzungen des Verwaltungsrats beschränkt sich zumeist auf die Veröffentlichung der Tagesordnungen sowie der Zusammenfassungen wesentlicher Sitzungsergebnisse.[1090] Im Ergebnis bedeutet dies: Die interne Geschäftsführungsaufsicht des Verwaltungsrats ist weitgehend arkane Aufsicht.[1091]

III. Fazit: Abbau interner Informationsasymmetrien unter Ausschluss der Öffentlichkeit

Wenn Programmentscheidungen finanzielle Voraussetzungen und Finanzentscheidungen programmliche Konsequenzen haben, kann allein die Zusammenschau der Kompetenzen sowohl des Rundfunkrats als auch des Verwaltungsrats die interne Geschäftsführungsaufsicht hinreichend abbilden. Der Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft verlangt unter diesen Vorzeichen die Transparenz *beider* Gremien. Bleibt aber die Kompetenztrennung zwischen den Gremien unscharf, entbehrt auch die kategoriale Unterscheidung zwischen der Transparenz des Rundfunkrats und der Transparenz des Verwaltungsrats verfassungsrechtlich wie logisch konsistenter Argumente.[1092] Die Rundfunkgesetzgeber halten gleichwohl an einer derartigen Unterscheidung fest. Die Konsequenz dieser Unterscheidung ist mit Rücksicht auf die umfangreichen Kompetenzen des

1088 Dazu ausführlich sogleich § 7 E. I. 2. (S. 300 ff.).
1089 Dazu oben § 5 C. II. (S. 108 ff.).
1090 Dazu ausführlich oben § 5 D. II. (S. 129 ff.).
1091 Gesondert ist insofern allein § 11 Abs. 2 S. 2 ZDF-Satzung hervorzuheben; danach kann der Verwaltungsrat vom Intendanten verlangen, dass er bei Rechtsverstößen Beanstandungen des Verwaltungsrats im Programm veröffentlicht.
1092 Dazu bereits oben § 5 D. IV. (S. 137 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verwaltungsrats im finanziellen und geschäftlichen Bereich: Die interne Geschäftsführungsaufsicht führt zwar zum Abbau interner Informationsasymmetrien, findet aber in weiten Teilen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. In diesem Sinne sollte insbesondere hinsichtlich der Ausübung der weitreichenden Zustimmungsvorbehalte des Verwaltungsrats – unter Beachtung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Sender – mehr Transparenz hergestellt werden.

E. Transparenz der externen Finanzkontrolle – (Landes-)Rechnungshöfe

Das finanzielle und geschäftliche Gebaren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie ihrer Beteiligungsunternehmen ist nicht nur Gegenstand der Überprüfungs- und Ermittlungstätigkeit der KEF[1093] sowie der internen Aufsicht durch die binnenpluralistischen Rundfunkgremien,[1094] die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalten und Beteiligungsunternehmen unterliegt auch der externen Kontrolle durch die (Landes-)Rechnungshöfe.[1095] Finanzbedarfsermittlung, interne Rundfunkaufsicht und Rechnungshofprüfung stehen in einem Ergänzungsverhältnis; in Ansehung einerseits der Finanzbedarfsermittlung und andererseits der Rechnungshofprüfung kann insofern keine Rede von einer „Überlagerung" oder „Doppelkontrolle" sein:[1096] Mit Rücksicht auf die grundlegend verschiedenen Zielrichtungen von Finanzbedarfs*ermittlung* und Finanz*kontrolle* ist die Rechnungshofprüfung anders als die Überprüfungs- und Ermittlungstätigkeit der KEF nicht prognostisch angelegt, sondern allein auf abgeschlossene Vorgänge bezogen, d. h. retrospektiver Natur.[1097] Als „wichtiges Instrument bei der Überprüfung des Mittelbedarfs der Rundfunkanstalten" trägt die externe Finanzkontrolle zur Rationalisierung der

1093 Dazu oben § 7 C. (S. 266 ff.).
1094 Dazu soeben § 7 D. (S. 276 ff.).
1095 Für offene, teils anekdotische Bemerkungen aus der Praxis siehe *Rottmann*, Planung und Abwicklung von Rundfunkprüfungen, 2004, abrufbar im Internet unter https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Weitere_Veroeffentlichungen/Rundfunkpruefungen__Rottmann_2004.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).
1096 Im Ergebnis *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 153.
1097 *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 147 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tätigkeit der KEF bei.[1098] Ebenso wenig besteht eine Konkurrenz zur *internen* Finanzkontrolle: Im Verhältnis zur Gremienaufsicht ist die externe Rechnungshofkontrolle nach geltendem Recht keineswegs subsidiär, ein solcher Nachrang ist auch verfassungsrechtlich nicht geboten.[1099] Vielmehr sind die Berichte der (Landes-)Rechnungshöfe an die Rundfunkgremien wesentliche (Informations-)Grundlage und in diesem Sinne „unentbehrliches Hilfsmittel" der internen Rundfunkaufsicht.[1100]

Unter diesen Vorzeichen haben die Rundfunkgesetzgeber einheitliche Mindeststandards für die Rechnungshofprüfung sowohl der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als auch ihrer Beteiligungsunternehmen geschaffen.[1101] Der Hintergrund der damit insbesondere angesprochenen, nunmehr vornehmlich in §§ 42 Abs. 3, 43 MStV niedergelegten Anforderungen an die Beteiligungskontrolle und die Kontrolle kommerzieller Tätigkeiten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (einschließlich ihrer

1098 Dazu *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 14a RStV Rn. 8.

1099 *Häußler*, DÖV 2002, 722 (723); *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 168; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 145 f. – A. A. *Hahn*, ZUM 2001, 775 (782 f.); *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 64, 69 f.; *Badura*, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 49, 67, 70, 75 f.; *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 15; *Kremer*, Ausgewählte Probleme des Haushaltsrechts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 312; pointiert *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 42, 59: „Grundrechtsschutz geht vor staatlicher Ingerenz."

1100 So *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 14a RStV Rn. 8; ferner *Schneider-Freyermuth*, ZUM 2000, 564 (570); *Kremer*, Ausgewählte Probleme des Haushaltsrechts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 308; *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 3, 21. – Sofern man die Rechnungshofprüfung wie *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 182 allein als anstaltsautonome Kontrolle begreift, muss es sich bei dieser Funktion um die Hauptfunktion der Rechnungshofprüfung handeln, siehe *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 163 f. – Parallel dazu im staatsrechtlichen, parlamentarischen Kontext *Blasius*, DÖV 1993, 642 (646 ff.); *v. Mutius*, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, S. 305 (307).

1101 Vgl. *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16c RStV Rn. 1. – Diese Mindeststandards betreffen allerdings nur die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und das DLR, nicht aber die Bundesrundfunkanstalt DW, die anders als die Landesrundfunkanstalten der Rechnungshofprüfung des Bundesrechnungshofes (und nicht eines Landesrechnungshofes) unterliegt. Zu den dadurch veranlassten Differenzierungen siehe die Fn. 1132, 1150 und 1163.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Beteiligungsunternehmen) ist dabei weniger ein verfassungsrechtlicher,[1102] als ein unionsrechtlicher: Mit der Einführung der Mindeststandards gem. §§ 42 Abs. 3, 43 MStV reagieren die Gesetzgeber auf die Forderung der Europäischen Kommission nach einer effektiven Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle der Rundfunkanstalten. §§ 42 Abs. 3, 43 MStV gehen dementsprechend auf eine Verständigung der Bundesrepublik Deutschland mit der Europäischen Kommission im Rahmen des sog. Beihilfekompromisses zurück.[1103] Die mit dem 19. RÄndStV eingeführte Berichterstattung der Rechnungshöfe gem. § 37 MStV ist demgegenüber aus unionsrechtlicher Sicht nicht erforderlich, etabliert aber gleichermaßen Mindeststandards für die (Transparenz der) Finanzkontrolle. § 37 MStV kann deshalb ebenso mit den Anliegen der Europäischen Kommission im Rahmen des Beihilfekompromisses identifiziert werden.[1104]

Für die weitere Untersuchung der externen Finanzkontrolle bedeutet dies: Die von den §§ 37, 42 Abs. 3, 43 MStV vorgegebenen Mindeststandards sind im Verhältnis zu den Landesrundfunkgesetzen bindend; entgegenstehende Vorschriften werden nach der lex posterior-Regel verdrängt. Gegen strukturkonforme landesrechtliche Verschärfungen ist (bei Beachtung sonstiger, höherrangiger Vorgaben) indes nichts zu erinnern.[1105] Gleichwohl richtet sich die Transparenz der Rechnungshofprüfung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten einschließlich ihrer kommerziellen Tätigkeiten im Wesentlichen nach den Vorgaben des MStV (I.), nichts anderes gilt für die Rechnungshofprüfung von Beteiligungsunternehmen und ihren kommerziellen Tätigkeiten (II.). Die Rechnungshofprüfung der Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen ist insofern auf interne bzw. Inter-Akteur-Transparenz angelegt, die den Rundfunkgremien die effektive Kontrolle sowie die Steuerung insbesondere der Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ermöglicht. Zugleich trägt die externe Finanzkontrolle mit der obligatorischen Veröffentlichung der Prüfberichte gem. § 37 MStV dem (verfassungs)legitimen gesellschaftlichen

1102 Dies bedeutet keineswegs, dass sich die Rundfunkverfassung nicht zu der Beteiligungskontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten verhält, siehe insofern exemplarisch zur Handlungs-, Organisations- und Finanzierungsunabhängigkeit binnenpluralistischer Kontroll- und Informationsrechte § 7 B. III. (S. 247 ff.).

1103 Dazu ausführlich oben § 7 A. I. 2. (S. 229 ff.); zum Beihilfekompromiss ferner § 6 C. II. (S. 192 ff.).

1104 So *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 9.

1105 *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16c RStV Rn. 22; *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Interesse an der Transparenz des finanziellen und geschäftlichen Gebarens der Sender Rechnung.[1106] In diesem Sinne kann die Transparenz der externen Finanzkontrolle als ein Korrelat der durch die Finanzierungsgarantie gesicherten (Haushalts-)Autonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten apostrophiert werden (III.).

I. Rechnungshofprüfung der Rundfunkanstalten einschließlich ihrer kommerziellen Tätigkeiten

Als Konsequenz der expliziten Anordnung sämtlicher Rundfunkgesetze unterliegen *alle* öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der externen Finanzkontrolle durch die jeweils für zuständig erklärten[1107] (Landes-)Rechnungshöfe.[1108] Gegenstand der Rechnungshofprüfung ist insofern die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalten; Prüfungsmaßstab sind in der Sache die Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung.[1109] Ungeachtet der rundfunkgesetzlichen Anordnung kann sich die externe Finanzkontrolle jedenfalls der (Ein-)Landesrundfunkanstalten so-

1106 Mit Inkrafttreten des § 14a RStV a. F. (§ 37 MStV) dürfte auch die (umstrittene, vgl. ausführlich *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 160 ff.) Differenzierung zwischen anstaltsautonomer und externer Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe gegenstandslos geworden sein; dazu noch *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 40 ff.; *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 71 ff.; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 122 f.

1107 Näher zur Zuständigkeit *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 13 f.

1108 Siehe für den BR: Art. 13 Abs. 2 S. 4 BR-G; DLR: § 30 Abs. 3 S. 1 DLR-StV; DW: § 56 Abs. 1 S. 1 DW-G; HR: § 19 Abs. 1 S. 1 HR-G, ferner § 19 Abs. 2 HR-G (Stellungnahme auf Ersuchen); MDR: § 32 Abs. 1 MDR-StV; NDR: § 36 Abs. 1 NDR-StV; RB: § 25 Abs. 4 S. 2 RB-G, ferner § 27 RB-Satzung; RBB: § 29 Abs. 1 S. 1 RBB-StV; SR: § 40 Abs. 1 SMG, ferner § 40 Abs. 4 SMG (gutachtliche Äußerung auf Ersuchen); SWR: § 35 Abs. 1 SWR-StV, ferner § 35 Abs. 4 SWR-StV (gutachtliche Äußerung auf Ersuchen); WDR: § 42 Abs. 1 WDR-G; ZDF: § 30 Abs. 3 S. 1 ZDF-StV, § 22 Abs. 3 ZDF-Satzung.

1109 Siehe ausführlich *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 82 ff., der außerdem die Organisationseffektivität als Maßstab benennt; ferner *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 121 f.; *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 15 f. – Speziell für das ZDF *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 38 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wie der Bundesrundfunkanstalt DW außerdem auf die (landes)haushaltsrechtlichen Vorschriften zu den landes- bzw. bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (§ 111 Abs. 1 BHO/LHO) stützen: Denn nach der insofern verbreiteten (haushaltsrechtlichen) Legaldefinition sind landes- bzw. bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts solche „juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes [bzw. des Bundes] unterstehen".[1110] Auf die Rundfunkanstalten, die nach der Rechtsprechung des BVerfG zwar „höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen" sind,[1111] trifft dies nach geltendem Recht ohne Weiteres zu.[1112] Im Übrigen ist die externe Rechnungshofprüfung auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive geboten:[1113]

1110 So § 105 Abs. 1 vor Nr. 1 LHO BW; § 105 Abs. 1 vor Nr. 1 BayLHO; § 98 Abs. 1 vor Nr. 1 HessLHO; § 105 Abs. 1 vor Nr. 1 LHO RP; § 105 Abs. 1 vor Nr. 1 SächsLHO; ferner *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 86 Rn. 71.

1111 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (261). – Für die rundfunkrechtliche Anordnung der Rechtsaufsicht siehe oben § 5 D. III. vor 1. m. Fn. 426.

1112 Ebenso *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 22 f.; *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 80. – A. A. *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 49, der die Anwendbarkeit etwa der LHOen auf die Rundfunkanstalten mit verfassungsrechtlichen Argumenten ablehnt: „Man kann nicht davon ausgehen, daß der Gesetzgeber überall dort, wo er den Begriff […] ‚landesunmittelbare Körperschaften und Anstalten' […] verwendet, automatisch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten miteinbeziehen wollte." Ferner *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 131.

1113 So *Selmer*, Die Verwaltung 23 (1990), 1 (19 f.), der von einem Verfassungsgebot der externen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe ausgeht, das er auf das Prinzip der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel und insofern auf Art. 14 Abs. 1 GG stützt; ferner *Degenhart*, VVDStRL 55 (1996), 190 (219). – Zurückhaltender, mit unterschiedlicher Akzentuierung *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 53 ff. (staatliche Rechnungsprüfung als Konsequenz eines Informationsanspruchs des Parlaments); *Badura*, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 49 (externe Finanzkontrolle als Aspekt der staatlichen Gewährleistung der finanziellen Funktionsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten); *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 39 ff. (Bedeutung der Rechnungsprüfung für die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Funktionen der Landtage); *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 39 ff. (Rechnungshofkontrolle als Annexfunktion der Aufgaben von Regierung und Parlament); *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 194 ff. (externe Finanzkontrolle als Annex des staatlichen Gebührenfestsetzungsrechts sowie als Aspekt der allgemeinen Funktionsgewährleistungsgarantie gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG). – *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Das „Ob" der externen Finanzkontrolle ist kaum in Frage zu stellen, allein das „Wie" kann im Einzelfall verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen.[1114]

Vor diesem Hintergrund qualifizieren allein kaum auszuschließende, zugleich ebenso wenig konkrete Gestalt annehmende (Neben-)Wirkungen der Rechnungshofprüfung die externe Finanzkontrolle nicht als (mittelbar-faktischen) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.[1115] Die Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sender unterliegt als solche – nicht zuletzt in Ansehung der institutionellen Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks[1116] – keinem grundrechtlichen Rechtfertigungszwang. Dies bedeutet allerdings keineswegs eine Freistellung der Rechnungshofprüfung von jedweder grundrechtlicher Bindung: Nicht nur die objektiv-rechtliche Dimension der Rundfunkfreiheit fordert auch jenseits staatlich zurechenbarer Schutzbereichsverkürzungen stets Be-

---

Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 117 ff. leitet zwar den Grundsatz der Finanzkontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten aus der Eigentumsgarantie gem. Art. 14 Abs. 1 GG ab, nimmt aber im Rahmen einer Rechtfertigung der *externen* Finanzkontrolle eine umfangreiche Güterabwägung vor, siehe S. 129 ff. – A. A. *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 196 f.

1114 So *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 10, der in diesem Sinne feststellt: „Es steht gänzlich außer Frage, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die öffentliche Finanzmittel verwalten, in ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung kontrolliert werden müssen." Ebenso *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 13.

1115 Treffend *Selmer*, Die Verwaltung 23 (1990), 1 (18): „Soweit, was zu hoffen ist, von der Institution der Finanzkontrolle allgemeine Rückwirkungen auf das Wirtschaftlichkeitsgebaren der Rundfunkanstalten ausgehen, sind diese Wirkungen rundfunkfreiheitsrechtlich gänzlich unspezifisch und daher eingriffsbegrifflich irrelevant." – Ähnlich *Knöpfle*, in: Finanzkontrolle im Wandel, S. 259 (271 f.); *Knöpfle*, Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe für die Prüfung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 102 f. – Dagegen zu pauschal *Häußler*, DÖV 2002, 722 (725); *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 49. – A. A. *VG Stuttgart*, Urteil v. 12. 08. 1992 – 3 K 2780/87, VBlBW 1994, 458 (459) m. Anm. *Karpen*; *Hahn*, ZUM 2001, 775 (781); *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 44; *Badura*, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 68; *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 7 ff.; *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 72; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 160 f. – Überblick zu der Frage (mit eigener Stellungnahme) bei *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 126 ff.

1116 Dazu oben § 7 B. V. 4. (S. 265).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

achtung.[1117] Vielmehr dürfte kaum zu bestreiten sein, dass sich eine externe Rechnungshofprüfung, insbesondere eine Prüfungspraxis, die die Rundfunkfreiheit nicht beachtet und sich in programmliche Entscheidungen mischt, *im Einzelfall* als (gegebenenfalls nicht zu rechtfertigender) Grundrechtseingriff erweisen kann.[1118] In diesem Sinne war und ist neben der Frage nach Reichweite, Intensität und Maßstab der externen Rechnungsprüfung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten[1119] insbesondere die Zulässigkeit der Mitteilung der Prüfergebnisse an staatliche Stellen sowie die Öffentlichkeit – mit anderen Worten: die Transparenz der externen Finanzkontrolle – Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Diskussion.[1120]

1. Informations-, Auskunfts- und Einsichtsrechte der Rechnungshöfe

Voraussetzung jeder Kontrolle ist die Kenntnis des zu kontrollierenden Gegenstandes sowie seiner (gegebenenfalls) relevanten Kontexte und Hintergründe. Dementsprechend markieren Informations-, Auskunfts- und Ein-

1117 Wiederum treffend *Selmer*, Die Verwaltung 23 (1990), 1 (21): „Bei alledem ist von der […] Einsicht auszugehen, daß vor allem dort, wo die Prüfungsbemerkungen der Rechnungshöfe öffentlichkeitsgerichtet sind, diese Bemerkungen ein faktisches Gewicht gewinnen können, das sie grundrechtsthematisch als eingriffsgleiche Berührungen der Rundfunkfreiheit ausweist." – Ferner *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 49.

1118 *Selmer*, Die Verwaltung 23 (1990), 1 (22). – Weitergehend, aber wie hier differenzierend *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 170 ff.

1119 Dazu *VG Stuttgart*, Urteil v. 12. 08. 1992 – 3 K 2780/87, VBlBW 1994, 458 (460) m. Anm. *Karpen*; *Schneider-Freyermuth*, ZUM 2000, 564 (570 f.); *Hahn*, ZUM 2001, 775 (776); *Häußler*, DÖV 2002, 722 (723 f.); *Knöpfle*, in: Finanzkontrolle im Wandel, S. 259 (272 ff.) (allgemein zur Kontrolle autonomer Einrichtungen); *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 209 f.; *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 62 ff.; *Badura*, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, S. 67 ff.; *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 20 ff.; *Kremer*, Ausgewählte Probleme des Haushaltsrechts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 312; *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 43 ff., 61 ff.; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 182 ff. (auf Grundlage der Prämisse, es handele sich bei der Rechnungshofprüfung stets um eine Form der anstaltsautonomen internen Finanzkontrolle); *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 217 ff.; für eine Einzelfallabwägung *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 170 ff.; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16c RStV Rn. 17. – Zu recht kritisch *Selmer*, Die Verwaltung 23 (1990), 1 (20 ff.).

1120 Dazu sogleich § 7 E. I. 2. und 3. (S. 300 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sichtsrechte der Rechnungshöfe die Vorbedingung einer externen Kontrolle der Wirtschafts- und Rechnungsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.[1121] Verbindliche Mindeststandards schafft insofern § 95 BHO/LHO[1122]: Danach haben die Rundfunkanstalten Unterlagen, die der jeweils zuständige Rechnungshof „zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, […] auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen" (Abs. 1). Ferner sind dem zuständigen Rechnungshof und seinen Beauftragten „die erbetenen Auskünfte zu erteilen" (Abs. 2). Verfassungsrechtlich motivierte Einschränkungen der in Rede stehenden Informations-, Auskunfts- und Einsichtsrechte sind in Ansehung dieses Wortlauts kaum angezeigt, zumal die Befugnisse gem. § 95 BHO/LHO an den Zweck der – ihrerseits im Grundsatz nicht verfassungsrechtlich zu beanstandenden[1123] – Rechnungsprüfung gebunden sind („zur Erfüllung seiner Aufgaben […] erforderlich").[1124]

Sofern § 95 BHO/LHO wie im Fall der (Ein-)Landesrundfunkanstalten und der Bundesrundfunkanstalt DW nicht ohnehin gem. § 111 Abs. 1 S. 2 BHO/LHO anwendbar ist und das Rundfunkrecht dies ggf. bekräftigt,[1125] beansprucht die Norm ihre Geltung für die (Mehr-Länder-)Rundfunkanstalten zumeist auf Grund der expliziten gesetzlichen Anordnung einer entsprechenden Anwendung des (Landes-)Haushaltsrechts[1126] oder kraft

1121 Aus der Praxis *Rottmann*, Planung und Abwicklung von Rundfunkprüfungen, 2004, abrufbar im Internet unter https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Weitere_Veroeffentlichungen/Rundfunkpruefungen__Rottmann_2004.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1122 Vor dem Hintergrund der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 109 Abs. 4 GG, von der der Gesetzgeber mit Erlass des Haushaltsgrundsätzegesetzes Gebrauch gemacht hat, sind die Landeshaushaltsordnungen und die Bundeshaushaltsordnung im Wesentlichen identisch; siehe dazu ausführlich *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder u. a., Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, § 66 Rn. 31 ff.

1123 Siehe soeben § 7 E. I. vor 1. (S. 294 ff.).

1124 Ebenfalls ohne grundsätzliche Bedenken *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 97 f.; ferner *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 188, der allerdings davon ausgeht, bei der Rechnungshofprüfung handele sich nicht um eine externe, sondern eine anstaltsautonome Finanzkontrolle. – A. A. *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 75; *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 45 ff.

1125 Für den BR: Art. 13 Abs. 3 S. 1 BR-G i. V. m. Art. 111 Abs. 1 S. 2 LHO; DW: § 56 Abs. 1 S. 1 DW-G i. V. m. § 111 Abs. 1 S. 2 BHO; RB: § 25 Abs. 4 S. 2 RB-G i. V. m. § 111 Abs. 1 S. 2 LHO; SR: § 40 Abs. 1 SMG i. V. m. § 111 Abs. 1 S. 2 LHO.

1126 Für den MDR: § 32 Abs. 5 MDR-StV; NDR: § 36 Abs. 3 NDR-StV; SWR: § 35 Abs. 5 SWR-StV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eines allgemeinen Verweises auf die Geltung des Rechts eines der Trägerländer.[1127] Fehlt eine derartige gesetzliche Geltungsanordnung, ist mit Blick auf die regelmäßig nur fragmentarisch ausgebildete (und damit kaum abschließende) rundfunkrechtliche Normierung des Prüfverfahrens allgemeines (Landes-)Haushaltsrecht zur Ausfüllung der insofern planwidrigen Regelungslücken anzuwenden.[1128]

Jenseits des beschriebenen haushaltsrechtlichen Mindeststandards schreibt § 42 Abs. 2 S. 3 MStV die Zuleitung des Beteiligungsberichts (i. S. v. § 42 Abs. 2 S. 1, 2 MStV) an die Rechnungshöfe vor.[1129] Für den Bereich

1127 So § 35 RBB-StV.

1128 In diese Richtung bereits *BVerwG*, Urteil v. 05. 11. 1965 – VII C 119.64, BVerwGE 22, 299 (312): „Hinsichtlich der Finanzordnung [des ZDF] bestehen keine Bedenken, das rheinland-pfälzische Landesrecht in Ergänzung heranzuziehen." Ferner *OVG RP*, Urteil v. 15. 05. 1995 – 2 A 12088/94, DVBl 1995, 1372 (1373). – Wie hier für eine analoge Anwendung *Hahn*, ZUM 2001, 775 (776); *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 208 f., 211; *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 26 ff.; ebenso *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 164, 179 f.; *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 14a RStV Rn. 5; ähnlich *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 12. – Zu weitgehend *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 21, der in der Anordnung der Rechnungshofprüfung eine Pauschalverweisung auf das allgemeine Haushaltsrecht sehen will; ähnlich *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 74 ff., der von einer „dynamischen stillschweigenden Verweisung" auf das allgemeine Haushaltsrecht ausgeht. – Gegen eine entsprechende Anwendung der BHO/LHO *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 22: „Eine Heranziehung von haushaltsrechtlichen Bestimmungen […] ohne gesetzliche Grundlage kommt […] bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht." – Schwer vertretbar erscheint der von *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 122 eingenommene Standpunkt, die Rechnungshöfe regelten Art und Weise des Prüfungsverfahrens selbst. – Eine Ausnahme dürfte angesichts der Regelungsdichte des WDR-Gesetzes für den WDR gelten; das WDR-G regelt das Prüfverfahren – soweit ersichtlich – abschließend, siehe auch *Hahn*, ZUM 2001, 775 (779); *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 164, 187. Gleichwohl ergeben sich daraus mit Blick auf die weitgehend wortlautgetreue Wiedergabe von § 95 Abs. 1, 2 BHO/LHO in § 43 Abs. 4, 5 WDR-G in der Sache keine Unterschiede. – Bei der DW ist die analoge Anwendung von § 95 BHO zwar durch den Verweis auf § 111 Abs. 1 S. 2 BHO angeordnet, das DW-Gesetz regelt aber mit § 56 Abs. 2 DW-G seinerseits ein Auskunfts- und Einsichtsrecht des Bundesrechnungshofes; in der Sache ergeben sich wiederum keine Unterschiede.

1129 Restriktiv *Kreile/Heinrich*, ZUM 2016, 110 (120), die eine adressatenorientierte Anpassung des Beteiligungsberichts mit Verweis auf das Prinzip der Staatsferne

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der kommerziellen Betätigungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (mit geringer Marktrelevanz) trifft ferner § 43 Abs. 2 S. 1 MStV eine Sonderregelung, die die Maßgaben zur Prüfung kommerziell tätiger Beteiligungsunternehmen auf die Sender überträgt; demnach sind die Rechnungshöfe insbesondere über die Ergebnisse der angeordneten Prüfung der Marktkonformität kommerzieller Tätigkeiten zu unterrichten (§ 43 Abs. 1 S. 6 MStV).[1130] Im Übrigen kennen die Rundfunkgesetze und -staatsverträge senderspezifische Regelungen zur Übermittlung bestimmter, gegebenenfalls prüfungsrelevanter Unterlagen, etwa des festgestellten Jahresabschlusses sowie des Geschäftsberichts.[1131]

2. Inter-Akteur-Transparenz

Die „Berichterstattung der Landesrechnungshöfe in Rundfunkangelegenheiten" ist seit Geltung des 19. RÄndStV Gegenstand einer einheitlichen Regelung.[1132] Die Auseinandersetzung über die Befugnis der Rechnungshö-

---

fordern; ebenso *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16c RStV Rn. 34. – Insoweit wohl nur deklaratorisch § 45a Abs. 2 S. 3 WDR-G.

1130 Wiederum wohl nur deklaratorisch § 45b Abs. 2 S. 1 WDR-G.

1131 Für das DLR: § 30a Abs. 3 DLR-StV (Jahresabschluss, Lagebericht, Konzernabschluss, Konzernlagebericht und Prüfbericht); DW: §§ 4c Abs. 3 (Bericht gem. § 4c Abs. 2 DW-G), 48 Abs. 5 (Überleitungsrechnung, Stellenplan und Bewirtschaftungsgrundsätze), 55 S. 4 DW-G (Jahresabschluss und Geschäftsbericht); MDR: § 30 Abs. 4 MDR-StV (Jahresabschluss, Prüfbericht und Geschäftsbericht); NDR: § 33 Abs. 3 NDR-StV (Jahresabschluß, Lagebericht, Konzernabschluß, Konzernlagebericht, Prüfbericht und Geschäftsbericht); RB: § 25 Abs. 3 S. 1 RB-G (Jahresabschluss, Lagebericht, Konzernabschluss, Konzernlagebericht und Prüfberichte); SWR: § 32 Abs. 3 SWR-StV, ferner § 23 Abs. 5 SWR-Satzung (Jahresabschluss, Prüfbericht und Geschäftsbericht); WDR: §§ 41 Abs. 7 S. 3 WDR-G (Jahresabschluss und Geschäftsbericht); ZDF: § 30a ZDF-StV (Jahresabschluss, Lagebericht, Konzernabschluss, Konzernlagebericht und Prüfbericht).

1132 So die amtliche Begründung zum 19. RÄndStV zu § 14a RStV a. F. – Ausgenommen ist die Berichterstattung durch den *Bundes*rechnungshof und damit die externe Finanzkontrolle der DW. Mit § 56 Abs. 3, 4 DW-G gilt aber ein § 37 MStV vergleichbarer Standard, der mit der Möglichkeit zur Stellungnahme des Intendanten (Abs. 3) ebenfalls prozedurale Elemente aufweist. – Art. 13 Abs. 4 S. 1 BR-G, § 29 Abs. 1 S. 3, 4 RBB-StV, § 40 Abs. 3 SMG und § 35 Abs. 3 SWR-StV bleiben mit Rücksicht auf die adressierten (staatlichen) Stellen oder in Ermangelung verfahrensrechtlicher Elemente hinter den Vorgaben des § 37 MStV zurück und werden deshalb nach der lex posterior-Regel verdrängt. – Demgegenüber bilden § 36 Abs. 2 NDR-StV, § 25 Abs. 5 RB-G und § 46 WDR-G das Verfahren des § 37 MStV jeweils sender- bzw. landesspezifisch ab und werden vor diesem Hintergrund nicht

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fe zur Weitergabe ihrer die Rundfunkanstalten betreffenden Prüfberichte an externe (staatliche) Stellen kann damit als beendet gelten,[1133] findet aber weiterhin im Rahmen des konkreten Umfangs der Mitteilungsbefugnis der Rechnungshöfe Widerhall. Die Regelungen des damit angesprochenen § 37 MStV erschließen sich insbesondere aus der Verfahrensperspektive: Ähnlich dem Finanzierungsverfahren des RFinStV entwirft § 37 MStV ein gestuftes, kooperatives Verfahren, das die verfassungsrechtliche (Grundrechts-)Subjektqualität der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anerkennt und zugleich alle wesentlichen an der Rundfunkfinanzierung beteiligten Akteure einbezieht.[1134] § 43 Abs. 2 S. 2 MStV erstreckt dieses gestufte, kooperative Verfahren auf die Mitteilung von bei den kommerziellen Betätigungen der Rundfunkanstalten festgestellten Verstößen gegen die Bestimmungen zur Marktkonformität gem. § 40 (Abs. 1 S. 3, 6) MStV.[1135]

In der Sache kennt das gestufte Verfahren des § 37 MStV zwei Schritte:[1136] Der jeweils zuständige Landesrechnungshof teilt zunächst das – in diesem Stadium nur vorläufige – Ergebnis seiner Prüfung dem betreffenden Intendanten, den zuständigen Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalt[1137] sowie

---

durch § 37 MStV verdrängt. – § 19 Abs. 1 S. 2 HR-G und § 32 Abs. 3 MDR-StV verweisen schlicht auf § 37 MStV.

1133 Dazu, nunmehr weitgehend von bloß rechtshistorischer Relevanz, *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, S. 73 f.; *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 27 ff.; *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 47 f.; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 168 ff., 176 ff., 188 f.; *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 104 ff.; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 123.

1134 Zum Finanzierungsverfahren des RFinStV oben § 7 C. (S. 266 ff.).

1135 Zum Inhalt des Marktkonformitätsgebots *Lüdemann*, ZUM 2014, 187 ff.

1136 Dazu die amtliche Begründung zum 19. RÄndStV zu § 14a RStV a. F.: „Es werden zwei Verfahrensschritte geregelt."

1137 Die in Rede stehende Zuständigkeit richtet sich nach den jeweiligen Rundfunkgesetzen; in Ansehung des Umstandes, dass sowohl Rundfunkrat als auch Aufsichtsrat durchgehend Kontrollbefugnisse mit geschäftlicher bzw. finanzieller Relevanz zustehen (dazu soeben § 7 D. [S. 276 ff.]), sind die „jeweils zuständigen Aufsichtsgremien" i. S. v. § 37 S. 1 MStV indes grundsätzlich Rundfunkrat und Aufsichtsrat. A. A. scheint – neben *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 80 – der bremische Rundfunkgesetzgeber zu sein, der ausweislich § 25 Abs. 7 S. 1 RB-G („Über die Mitteilungspflichten aus dem Medienstaatsvertrag hinaus teilt der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen den abschließenden Bericht über das Ergebnis seiner Prüfung dem Rundfunkrat mit.") davon ausgeht, dass § 37 MStV lediglich den Verwaltungsrat adressiert. – Gem. 18 Abs. 2 Nr. 5 RBB-StV ist allein der Verwaltungsrat für die Entgegennahme der gem. § 14a S. 1 RStV

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der KEF mit (S. 1). Indem der jeweils zuständige Intendant Gelegenheit zur Stellungname zu dem Ergebnis der in Rede stehenden Prüfung erhält,[1138] entfaltet anschließend § 37 S. 2 MStV die verfahrensrechtliche Dimension der Grundrechte, namentlich der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.[1139] Wenn die Norm nach dem Willen der Rundfunkgesetzgeber „eine rechtzeitige und vertiefte Klärung der Sach- und Rechtslage“ [1140] bezweckt, trägt § 37 MStV außerdem zur Rationalisierung des Verfahrens bei. Den zweiten (und letzten) Verfahrensschritt markiert die Mitteilung des auf dieser Grundlage erstellten, abschließenden Prüfberichts an den/die zuständigen Landtag(e), die entsprechende(n) Landesregierung(en) sowie die bereits zuvor verfahrensbeteiligte KEF (S. 3). Über den Wortlaut von § 37 S. 3 MStV hinaus dürfte mit Blick auf die grundrechtlich gesicherte Verfahrensstellung der Rundfunkanstalten sowie die Relevanz der Prüfberichte

---

a. F. (§ 37 S. 1 MStV) mitzuteilenden „Prüfungsergebnisse nach § 16d Absatz 2 des Rundfunkstaatsvertrages“ (§ 43 Abs. 2 [S. 2] MStV) zuständig; gem. § 30 Abs. 1 S. 3 RBB-StV leiten die Landesrechnungshöfe Berlin und Brandenburg „das Ergebnis ihrer Prüfung“ indes „den Organen“ des RBB zu. Die Ergebnisse der Prüfung der Sender sind damit mit Ausnahme der Prüfung ihrer kommerziellen Aktivitäten sowohl Rundfunkrat als auch Verwaltungsrat zuzuleiten. Weshalb diese Differenzierung vorgenommen wird, erschließt sich nicht. Im Ergebnis nichts anderes dürfte gem. § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 HR-G („Außerdem obliegt dem Verwaltungsrat: […] die Prüfungsergebnisse nach § 43 Abs. 2 des Medienstaatsvertrages entgegenzunehmen.“) für den HR gelten. – Ebenso wenig ist einsichtig, weshalb § 46 WDR-G nicht die Weiterleitung sowohl des vorläufigen als auch des abschließenden Prüfberichts an alle Rundfunkorgane, sondern die Mitteilung des vorläufigen Ergebnisses nur an Verwaltungsrat (S. 1) und die Mitteilung des abschließenden Ergebnisses (über die Anforderungen des § 37 MStV hinaus) nur an Rundfunkrat vorsieht (S. 3).

1138 Dazu bereits (vor Einführung des § 14a RStV a. F.) *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 75; *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 52. – Kritisch *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 57: „Gepräge des Berichts als einer Feststellung des Rechnungshofes“ setze „seiner Anreicherung mit abweichenden Erwägungen und Vorstellungen der geprüften Institution enge Grenzen […], wenn anders der Bericht nicht in eine Art von ‚Streitschrift‘ mit Einwendungen, Repliken und Dupliken umgewandelt werden soll.“ – Ausweislich der amtlichen Begründung zum 19. RÄndStV zu § 14a RStV a. F. wird den „Aufsichtsgremien der jeweiligen Rundfunkanstalt […] keine gesonderte Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt, da insoweit eine Einbeziehung in die Stellungnahme des Intendanten möglich und im Interesse eines konzentrierten Verfahrens zweckmäßig ist“.

1139 Siehe speziell im Kontext der Rundfunkfreiheit oben § 7 B. II. 2. (S. 244 ff.).

1140 So die amtliche Begründung zum 19. RÄndStV zu § 14a RStV a. F.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für die interne Rundfunkaufsicht[1141] davon auszugehen sein, dass die Mitteilung des Ergebnisses auch an die Sender selbst zu erfolgen hat.[1142]

Sowohl bei dem vorläufigen als auch bei dem abschließenden Prüfbericht handelt es sich ausweislich des Wortlauts von § 37 MStV um einen *einheitlichen* Bericht, der ohne Unterschied sämtlichen gesetzlichen Adressaten zuzuleiten ist. Verfassungsrechtlich motivierte Einschränkungen der Norm, die den Diskurs zu den Mitteilungsbefugnissen der Landesrechnungshöfe vor Inkrafttreten des 19. RÄndStV aufgreifen und eine adressatenorientierte Anpassung des Berichts postulieren,[1143] finden demgegenüber (anders als behauptet) keine Stütze in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG: Wenn die Rechnungshofprüfung selbst nicht pauschal als Eingriff in die Rundfunkfreiheit zu werten ist[1144] und die Berücksichtigung auch der objektiv-rechtlichen Gehalte der Rundfunkfreiheit, insbesondere der prozedural ausgeformten Finanzierungsgarantie, die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Mitteilung bloß retrospektiv angelegter Prüfungsergebnisse nahelegt,[1145]

1141 Dazu *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 3, 21, zugleich mit Kritik an der Weitergabe der vorläufigen Ergebnisse an die KEF, siehe Rn. 22 ff.

1142 So *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 31. – Für den WDR sieht § 46 S. 3 WDR-G die Mitteilung des abschließenden Prüfungsergebnisses jedenfalls an den Rundfunkrat vor.

1143 So *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 39 ff.; *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 51 ff.; *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 220; *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16c RStV Rn. 18; *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 14a RStV Rn. 15 ff.; *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 32. – A. A. *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 193 ff. unter der Prämisse, die Rechnungshofprüfung sei stets anstaltsautonome Kontrolle.

1144 Dazu soeben § 7 E. I. vor 1. (S. 294 ff.).

1145 Vgl. dazu ausführlich oben § 7 B. V. 4. (S. 265). – Einen gegenteiligen Schluss aus der damit angesprochenen Entscheidung des *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60, zieht *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 176 ff., der meint: „Die Weitergabe des Berichtes an den Landtag oder Ausschüsse des Landtages ist aber nach der hier vertretenen Auffassung im Hinblick auf die verfassungsrechtlich abgesicherte Staatsfreiheit als nicht mehr erforderlich und damit ebenfalls als verfassungswidrig anzusehen." Zutreffend dagegen *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 31: „Die Annahme, es könnten im Bereich der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs Sektoren geschaffen werden, auf denen dieser gehalten ist, Prüfungsergebnisse, die für die Funktionen von Parlament und Regierung relevant sind, diesen Verfassungsorganen vorzuenthal-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

dann sind derartige Einschränkungen kaum angezeigt. Nichts anderes gilt für die Zulässigkeit wertender Aussagen in den Prüfberichten, wenn und soweit sie ohne konkreten Bezug zur Programmgestaltung bleiben.[1146] Allein die Grundrechte, insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht (dritter) Individuen können unter diesen Vorzeichen zu einer Beschränkung der Mitteilungsbefugnisse der Landesrechnungshöfe führen.[1147]

3. Externe Transparenz: Veröffentlichung des Prüfberichts

Die Frage, ob die (Landes-)Rechnungshöfe dazu befugt sind, ihre Prüfungsergebnisse ferner der Öffentlichkeit zu präsentieren, beschäftigte nicht nur die Literatur,[1148] sondern auch die Rechtsprechung.[1149] Seit Inkrafttreten des 19. RÄndStV kann diese Frage aber als geklärt gelten: Gem. § 37 S. 3 Hs. 2 MStV bildet die Veröffentlichung des (abschließenden) Prüfberichts – im Anschluss an dessen Weiterleitung an die in Hs. 1 genannten Stellen – die letzte Verfahrenshandlung im Rahmen des soeben skizzierten zweistufigen Procederes zur Berichterstattung der Rechnungshöfe.[1150] Mit

---

ten, würde die Stellung des Rechnungshofes als ihnen zuarbeitendes spezifisches Kontrollorgan in verfassungsrechtlich nicht zulässiger Weise abändern."

1146 *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 52 f.; mit verfassungsrechtlich fundierten, inhaltlichen Beschränkungen *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 218 ff. – A. A. *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 73 f., der darauf verweist, dass die Landesrechnungshöfe kein „politisches Mandat" besitzen.

1147 Dazu *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 76 f.; *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 14a RStV Rn. 15. – Vgl. zum grundrechtlich fundierten Anhörungsrecht Betroffener in diesem Kontext *HessVGH*, Beschluss v. 18. 05. 1993 – 11 TG 108/93, NVwZ-RR 1994, 511 (513 ff.); *HessVGH*, Beschluss v. 18. 01. 1994 – 11 TG 1267/93, NVwZ-RR 1998, 515 (518 f.).

1148 Dazu noch (ablehnend) *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 49 ff.; *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 75 ff.; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 196; *Lehment*, Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, S. 225 ff.; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 124.

1149 *OVG RP*, Urteil v. 15. 05. 1995 – 2 A 12088/94, DVBl 1995, 1372. – Dazu (kritisch) oben § 7 B. V. 4 m. Fn. 990.

1150 Ausgenommen ist wiederum der Bericht des Bundesrechnungshofes zur Prüfung der DW (dazu bereits oben § 7 E. I. 2. m. Fn. 1132). Das DW-G sieht keine Veröffentlichung des Prüfberichts vor (vgl. § 56 Abs. 3 DW-G), indes sind gem.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rücksicht auf den Umstand, dass die Prüfungsergebnisse bereits im Wege ihrer Mitteilung an die (Landes-)Parlamente in Form frei zugänglicher Parlamentsdrucksachen Publizität erlangen dürften,[1151] steigert § 37 S. 3 Hs. 2 MStV vor allem die Reichweite und die öffentliche Wirkung der Berichte. In diesem Sinne soll die Veröffentlichungspflicht ausweislich der amtlichen Begründung die „für die Allgemeinheit notwendige und wünschenswerte Transparenz" herstellen.[1152] Mit § 43 Abs. 2 S. 2 MStV erstreckt der Rundfunkgesetzgeber diese „notwendige und wünschenswerte Transparenz" auf bei den Rundfunkanstalten festgestellte Verstöße gegen die Vorgaben des § 40 (Abs. 1 S. 3, 6) MStV.

Parallel zu dem oben, zur Mitteilung der Prüfberichte an externe (staatliche) Stellen Gesagten[1153] ist auch die Veröffentlichung der retrospektiv angelegten Prüfberichte verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern sie nicht in die Grundrechte, insbesondere in den Schutzbereich des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts Dritter (gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingreift.[1154] Ebenso wenig sind verfassungsrechtlich motivierte Einschränkungen des Berichtsinhalts angezeigt:[1155] Gegenstand der Veröffentlichungspflicht des § 37 S. 3 Hs. 2 MStV ist ein *einheitlicher* Bericht, der mit genau dem Inhalt zu veröffentlichen ist, mit dem er zuvor den in Hs. 1 genannten Stellen mitgeteilt wurde. Denn wenn die Transparenz der Rechnungsprüfung nicht verfassungsrechtlich geboten ist, so ist sie unter

§ 56 Abs. 1 S. 1 DW-G, §§ 111 Abs. 1 S. 2, 97 Abs. 5 BHO die die DW betreffenden (Prüfungs-)Bemerkungen des Bundesrechnungshofes i. S. v. § 97 Abs. 1 BHO „unverzüglich" im Internet zu veröffentlichen. – Zum Verhältnis zwischen den senderspezifischen rundfunkrechtlichen Regelungen und § 37 S. 3 Hs. 2 MStV oben § 7 E. I. 2. m. Fn. 1132.

1151 Dazu *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 124; allgemein (zum Bundesrechnungshof) *v. Mutius*, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, S. 305 (314).

1152 Siehe die amtliche Begründung zum 19. RÄndStV zu § 14a RStV a. F.

1153 Dazu soeben § 7 E. I. 2. (S. 300 ff.).

1154 Vor dem Hintergrund von § 37 S. 3 Hs. 2 MStV zwischenzeitlich überholt sein dürfte die a. A., dazu noch *VG Stuttgart*, Urteil v. 12. 08. 1992 – 3 K 2780/87, VBlBW 1994, 458 (461) m. Anm. *Karpen*: „Für eine […] Information der Öffentlichkeit durch den Rechnungshof besteht kein Bedürfnis, deshalb auch keine Rechtfertigung." Ferner *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 196. – Zum Schutz der Grundrechte Dritter bereits oben, Fn. 1147.

1155 A. A. *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 14a RStV Rn. 23; *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 39.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

demokratietheoretischen Vorzeichen jedenfalls verfassungslegitim.[1156] Die Transparenz der Rechnungshofprüfung kann nicht nur die Wirksamkeit der externen Finanzkontrolle steigern,[1157] sie kann auch die Rundfunkanstalten „zu einer größeren Sorgfalt beim Einsatz der [ihnen] zur Erfüllung [ihres] verfassungsmäßigen Auftrags gewährten öffentlichen Finanzmittel veranlassen".[1158]

II. Rechnungshofprüfung der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sowie ihrer kommerziellen Tätigkeiten

Wie bereits eingangs bemerkt,[1159] hat der Rundfunkgesetzgeber unter dem Eindruck des sog. Beihilfe-Kompromisses zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik Deutschland die Prüfungsbefugnisse der Landesrechnungshöfe hinsichtlich der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vereinheitlicht.[1160] Konkret prüfen die Landesrechnungshöfe gem. § 42 Abs. 3 MStV „die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des Privatrechts, an denen die Anstalten unmittelbar, mittelbar, auch zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, mit Mehrheit beteiligt sind und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch die Rechnungs-

1156 Treffend *Degenhart*, VVDStRL 55 (1996), 190 (224 ff.): „Über seine Tätigkeit die Öffentlichkeit unmittelbar zu informieren, ist der Rechnungshof […] nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Denn Öffentlichkeit […] ist in der demokratischen Ordnung die Regel; Ausnahmen bedürfen der Rechtfertigung." Ebenso *v. Arnim*, DVBl 1983, 664 (673 ff.); *Blasius*, DÖV 2002, 415 ff.; *v. Arnim*, in: Finanzkontrolle im Wandel, S. 39 (56 f.). – (Noch) kritisch *Blasius*, DÖV 1993, 642 (646); *v. Mutius*, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, S. 305 (318 ff.), der dem Bundesrechnungshof bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit die Achtung „seiner Stellung gemäßen Zurückhaltung" nahelegt.

1157 *v. Mutius*, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, S. 305 (313, 318) m. w. Nachw.; grundlegend *Tiemann*, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, S. 368 f.

1158 So *OVG NRW*, Urteil v. 28. 06. 2016 – 5 A 987/14, BeckRS 2016, 47969 (Rn. 123).

1159 Dazu oben § 7 E. vor I. (S. 294 ff.).

1160 Zur Rechtslage vor Inkrafttreten des Zwölften RÄndStV *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 39 ff.; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 274 ff.; *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 221 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

höfe vorsieht" (S. 1).[1161] Folgerichtig sind die Anstalten dazu *verpflichtet*, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung des Unternehmens zu sorgen (S. 2).[1162] Sind mehrere Rechnungshöfe für die Prüfung zuständig, können sie die Prüfung gem. § 42 Abs. 4 MStV einem dieser Rechnungshöfe übertragen.[1163]

Mit Blick auf die Informations-, Auskunfts- und Einsichtsrechte der Landesrechnungshöfe weist die Finanzkontrolle öffentlich-rechtlicher Beteiligungsunternehmen, verglichen mit der Prüfung der Rundfunkanstalten selbst, kaum Unterschiede auf: In Ermangelung entsprechender rundfunk-

1161 Inhaltlich unterliegt damit die *gesamte* Wirtschaftsführung der betreffenden Beteiligungsunternehmen der Kontrolle durch die jeweils zuständigen Landesrechnungshöfe, siehe *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16c RStV Rn. 39. – A. A. *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 16c RStV Rn. 8. – Rechtspolitisch *Grewenig/Beaujean*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 263 (270), die eine Erstreckung der Rechnungsprüfung auch auf die Minderheitsbeteiligungen der Sender fordern.

1162 § 42 Abs. 3 S. 2 MStV formuliert eine zwingende Vorgabe, nicht lediglich eine Bestrebenspflicht, siehe *Kreile/Heinrich*, ZUM 2016, 110 (120); *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16c RStV Rn. 38. – A. A. *Hahn*, ZUM 2001, 775 (780) und *Seidel*, ZUM 2001, 13 (18), jeweils mit Blick auf Art. 13 Abs. 3 S. 2 BR-G und § 35 Abs. 2 S. 2 SWR-StV.

1163 Für die DW, auf die § 42 Abs. 3, 4 MStV keine Anwendung findet (siehe bereits oben § 7 E. I. 2. m. Fn. 1132), sieht § 59 Abs. 3 DW-G vor, dass der Bundesrechnungshof „bei den Beteiligungen der Deutschen Welle die Haushalts- und Wirtschaftsführung [prüft], sofern die Deutsche Welle unmittelbar oder mittelbar über die Mehrheit der Anteile verfügt" (S. 1). Verfügt die Deutsche Welle nicht über die Mehrheit der Anteile, so sind im Gesellschaftervertrag oder in der Satzung die Rechte nach den §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes zu vereinbaren (S. 2). Dementsprechend kann ein weitgehender Gleichlauf zwischen § 42 Abs. 3, 4 MStV und § 59 Abs. 3 DW-G attestiert werden. – Ungeachtet des von § 42 Abs. 3, 4 MStV formulierten einheitlichen Mindeststandards finden sich auch in den übrigen Rundfunkgesetzen senderspezifische Regelungen zur Rechnungshofprüfung öffentlich-rechtlicher Beteiligungsunternehmen. Das Verhältnis dieser senderspezifischen Regelungen zu § 42 Abs. 3, 4 MStV richtet sich nach der lex posterior-Regel, d. h. § 42 Abs. 3, 4 MStV verdrängt im Kollisionsfall die entgegenstehende (ältere) Norm; siehe dazu bereits oben § 7 E. vor I. m. Fn. 1105. – Vor diesem Hintergrund gelten dem gem. § 42 Abs. 3, 4 MStV vorgegebenen Mindeststandard entsprechende Regelungen für den BR: Art. 13 Abs. 3 BR-G; DLR: § 30 Abs. 3 S. 2, 3 DLR-StV; HR: § 19 Abs. 3 HR-G; MDR: § 32 Abs. 2 MDR-StV; NDR: § 37 Abs. 8 NDR-StV; RB: § 25 Abs. 6 RB-G, ferner § 27 Abs. 1 RB-Satzung; SWR: § 35 Abs. 2 SWR-StV; WDR: § 45a Abs. 3 WDR-G; ZDF: § 30 Abs. 3 S. 2, 3 ZDF-StV. – Lediglich mit Verweis auf die Vorgängernorm des § 42 MStV, § 16c RStV, für den RBB: § 28 RBB-StV. – Für den SR kann hinter dem Standard von § 42 Abs. 3, 4 MStV im Einzelfall zurückbleiben: § 40 Abs. 2 SMG.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rechtlicher Verweise auf das Landeshaushaltsrecht[1164] ergibt sich die Auskunftspflicht der Beteiligungsunternehmen aus einer analogen Anwendung des § 95 LHO;[1165] gem. § 42 Abs. 2 S. 3 MStV sind den Rechnungshöfen außerdem die Beteiligungsberichte der (jeweils kontrollierten) Sender zuzuleiten. Für die Mehrheitsbeteiligungen der Sender gelten mit § 43 Abs. 1 MStV (in Anbetracht des Verweises in Abs. 2 S. 1) keine Sonderregelungen: Im Rahmen der Überprüfung der kommerziellen Tätigkeiten des jeweiligen Beteiligungsunternehmens am Maßstab des § 40 (Abs. 1 S. 3, 6) MStV sind den Rechnungshöfen vor allem das Ergebnis und der Abschlussbericht des Wirtschaftsprüfers mitzuteilen (§ 43 Abs. 1 S. 6 MStV). Für die Inter-Akteur-Transparenz bei der externen Finanzkontrolle öffentlich-rechtlicher Beteiligungsunternehmen ist ferner die Geltung des Procedere gem. § 37 S. 1-3 MStV zu konstatieren;[1166] im Unterschied zur Prüfung der Anstalten ist indes der vorläufige (und mit Rücksicht auf die schutzwürdige [Verfahrens-]Position des geprüften Unternehmens[1167] auch der abschließende) Bericht nicht nur dem jeweils zuständigen Intendanten, sondern auch der betreffenden Geschäftsführung mitzuteilen. Dementsprechend erhält die jeweilige Geschäftsführung außerdem Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorläufigen Prüfbericht (§ 37 S. 2 MStV). Bei der gem. § 37 S. 3 Hs. 2 MStV angeordneten Veröffentlichung des Prüfberichts haben die Rechnungshöfe schließlich darauf zu achten, „dass die Wettbewerbsfähigkeit des geprüften Beteiligungsunternehmens nicht beeinträchtigt wird und insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden" (§ 37 S. 4 MStV).

Im Ergebnis stellt der Rundfunkgesetzgeber mit der Erstreckung der Rechnungshofprüfung auf die privatrechtlich verfassten Tochter- und Enkelunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten die Beteiligungskontrolle der Sender sicher. In der Zusammenschau mit den Mitteilungspflichten gem. § 37 S. 1, 3 MStV gewährleistet § 42 Abs. 3 MStV insbesondere die Wirksamkeit der binnenpluralistischen internen Kontrolle auch der

1164 Demgegenüber mit Verweis auf das jeweilige Landeshaushaltsrecht: Art. 13 Abs. 3 S. 1 BR-G.

1165 So im Ergebnis auch *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 17. – Zur analogen Anwendbarkeit des allgemeinen Haushaltsrechts oben § 7 E I. 1. (S. 297 ff.) m. w. Nachw.

1166 Dazu soeben § 7 E. I. 2. (S. 300 ff.).

1167 Zum grundrechtlichen Schutz öffentlich-rechtlicher Beteiligungsunternehmen *Hahn*, ZUM 2001, 775 (786).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

öffentlich-rechtlichen Beteiligungsunternehmen.[1168] So hilft die Rechnungshofprüfung der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ein bis dato verfassungsrechtlich kaum mehr hinnehmbares Kontrolldefizit beseitigen, das zwischenzeitlich aus der Wahl privater Organisationsformen (oder der „Flucht ins Privatrecht") resultierte.[1169]

III. Fazit: Transparenz der externen Finanzkontrolle als Korrelat autonomer Haushalts- und Wirtschaftsführung

Wenngleich der Rundfunkgesetzgeber insbesondere mit § 37 MStV rundfunkspezifisches „Sonderrecht" geschaffen haben mag,[1170] das die allgemeinen haushaltsrechtlichen (Transparenz-)Standards der §§ 97, 99 LHO übertrifft,[1171] entbehrt dieses Sonderrecht kaum der Rechtfertigung: Anders als oft suggeriert, bilden die externe Finanzkontrolle der (Landes-)Rechnungshöfe und die (Haushalts-)Autonomie der Rundfunkanstalten keineswegs ein Gegensatzpaar, in einem demokratischen Rechtsstaat ist die externe Kontrolle vielmehr das (nach hier vertretener Ansicht: notwenige) Korrelat zur finanziellen und geschäftlichen Autonomie der Sender. Mit anderen Worten: Die (Haushalts-)Autonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die externe Kontrolle ihres finanziellen und geschäftlichen Gebarens sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.[1172]

Ungeachtet der Frage, ob die Transparenz der Rechnungshofprüfung verfassungsrechtlich geboten ist oder nicht, ist sie vor diesem Hintergrund

1168 In diese Richtung auch *Eifert*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 16c RStV Rn. 9, 15: „Die Regelungen zu den Beteiligungen sichern die Transparenz und insbesondere die Steuerung der Beteiligungen durch die Rundfunkanstalten." – Siehe zur Rolle der Rechnungshofberichte für die interne Finanzkontrolle bereits oben § 7 E. vor I. (S. 291 ff.).

1169 Vgl. dazu bereits oben § 7 B. III. vor 1. (S. 247 ff.). – Zur verfassungsrechtlichen Begründung der externen Finanzkontrolle der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ferner *Porzucek*, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, S. 214 ff. – Mit (verfassungsrechtlichen) Einwänden dagegen *Hahn*, ZUM 2001, 775 (781 ff.); *Seidel*, ZUM 2001, 13 (17 f.).

1170 Kritisch *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, § 14a RStV Rn. 18.

1171 Dazu *Kremer*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 14a RStV Rn. 34. – Dies gilt nicht für das Haushaltsrecht des Bundes, siehe §§ 97 Abs. 5, 99 S. 3 BHO.

1172 In diese Richtung ebenfalls *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 61, 68.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ein Ausdruck politischer Klugheit: Denn die Beitragsfinanzierung der Sender begründet eine (verfassungs)legitime gesellschaftliche Erwartung an die Transparenz der Rechnungshofprüfung.[1173] Dabei fassen die Prüfberichte im Gegensatz zu den bereits thematisierten KEF-Berichten[1174] die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten nicht zusammen, sondern geben konkrete Auskunft über die Haushalts- und Geschäftsführung der jeweils geprüften Rundfunkanstalt. Unter den Vorzeichen der binnenpluralistisch strukturierten Rundfunkaufsicht sind die (Inter-Akteur-)Transparenzpflichten des § 37 MStV sogar als Voraussetzung einer wirksamen internen Kontrolle der Haushalts- und Geschäftsführung zu begreifen, die erst eine sinnvolle Ausübung diverser (Kontroll-)Befugnisse von Rundfunkrat und Verwaltungsrat, wie etwa die Entlastung des Intendanten ermöglichen.

Als Ergebnis bleibt deshalb festzuhalten: Die externe Finanzkontrolle durch die (Landes-)Rechnungshöfe ist ein unverzichtbarer Aspekt der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – und damit der „Schlussstein" des in diesem Paragraphen entfalteten rundfunkrechtlichen Kontrollregimes für das finanzielle und geschäftliche Gebaren der Sender.

F. Veröffentlichungs- und Berichtspflichten

Jenseits des institutionellen rundfunkrechtlichen Kontroll- und Aufsichtsregimes, das von der Bedarfsermittlung über die interne Geschäftsführungsaufsicht bis hin zur externen Rechnungsprüfung reicht, und ungeachtet der bereits im Rahmen der unionsrechtlichen Determinanten angesprochenen vergaberechtlichen Transparenzpflichten,[1175] kennen insbesondere die Rundfunkgesetze diverse Veröffentlichungs- und Berichtspflichten der Rundfunkanstalten. Entsprechende Veröffentlichungen und Berichte können insofern nicht nur die öffentliche Anteilnahme, sondern auch eine gesellschaftliche Kontrolle der Sender durch die Aktivierung der Öffent-

1173 Vgl. *Hanfeld*, Drum prüfe, wo das Geld verschwindet, FAZ Nr. 145 v. 16. 06. 2015, S. 15: „[I]m Grunde gehören alle Befunde und Rügen der Rechnungshöfe nicht nur in die Hände von Verwaltungsräten und Landespolitikern, sondern ohne Umschweife und vollständig an die Öffentlichkeit. Damit könnten die Sender ihre Glaubwürdigkeit stärken."

1174 Dazu oben § 7 C. III. (S. 273 f.).

1175 Dazu oben § 7 A. II. (S. 231 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lichkeit ermöglichen.[1176] Unter diesen Vorzeichen geben die obligatorischen Veröffentlichungen und Berichte (über die etwa aus dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag ohnehin hervorgehenden Daten zur Höhe des Rundfunkbeitrags [§ 8 RFinStV] sowie zu seiner Aufteilung [§ 9 Abs. 1 RFinStV] hinaus) Auskunft allgemein zum finanziellen und geschäftlichen Gebaren der Sender (I.), zu den Bezügen, Honoraren und Leistungen sowie Tarifstrukturen (II.) und zu ihren Unternehmensbeteiligungen (III.).

I. Finanzielles und geschäftliches Gebaren

Die Dokumentation allgemein des finanziellen und geschäftlichen Gebarens der Rundfunkanstalten ist – weniger Eigenheiten ungeachtet[1177] – Gegenstand weitgehend einheitlicher (rundfunk)gesetzlicher Veröffentlichungspflichten. In diesem Sinne sind (fast) ausnahmslos zu publizieren: der genehmigte oder festgestellte Jahresabschluss (Abrechnung, Jahresrechnung)[1178] bzw. eine entsprechende „Gesamtübersicht"[1179] sowie der

1176 Dazu bereits oben § 5 B. II. 1. c) (S. 96 f.). – Grundlegend zu diesem Aspekt der Transparenz im Kontext des parlamentarischen Verfahrens *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, BVerfGE 157, 30 (213, 240): „Das parlamentarische Verfahren ermöglicht mit der ihm eigenen Öffentlichkeitsfunktion und den grundsätzlich öffentlichen Beratungen durch seine Transparenz und die Beteiligung der parlamentarischen Opposition, dass Entscheidungen auch in der breiteren Öffentlichkeit diskutiert und damit die Voraussetzungen für eine Kontrolle der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden."

1177 Für die DW: § 57 DW-G (Veröffentlichung des Wirtschaftsplans im Bundesanzeiger); RB: § 20 Abs. 2 S. 1, 2 RB-G (Veröffentlichung des Entwicklungsberichts für das zukünftige Geschäftsjahr auf den Internetseiten der Anstalt).

1178 Für den BR: Art. 10 Abs. 2 Nr. 5 BR-G; DW: § 57 DW-G (Veröffentlichung im Bundesanzeiger); HR: § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 HR-G (Veröffentlichung im Internetauftritt des HR).

1179 Für das DLR: § 30a Abs. 4 DLR-StV; MDR: § 30 Abs. 5 MDR-StV, ferner Art. 28 MDR-Satzung (Veröffentlichung im Bundesanzeiger); NDR: § 33 Abs. 4 NDR-StV, ferner Art. 32 NDR-Satzung (Veröffentlichung im Internetangebot des NDR); RB: § 25 Abs. 2 S. 3 RB-G (Veröffentlichung auf den Internetseiten der Anstalt); SR: § 39 Abs. 5 SMG; SWR: § 32 Abs. 4 S. 1 SWR-StV, ferner § 23 Abs. 6 SWR-Satzung (Veröffentlichung in elektronischer Form im Internetauftritt des SWR); WDR: § 44 Abs. 3 Nr. 1 WDR-G (einschließlich der das gesetzliche Verfahren zur Feststellung des Jahresabschluss beendenden Beschlüsse); ZDF: § 30a Abs. 4 ZDF-StV, ferner § 52 ZDF-Finanzordnung.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Geschäftsbericht (Betriebsbericht)[1180] bzw. eine entsprechende „Gesamtübersicht"[1181] oder eine „Zusammenfassung" seiner wesentlichen Teile.[1182] Seltener ist eine Zusammenfassung der wesentlichen Teile des Konzernlageberichts Gegenstand einer Publikationspflicht.[1183]

Allgemein über ihre wirtschaftliche und finanzielle Lage informieren die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio außerdem gem. § 5a RFinStV: Zwar ist der damit angesprochene Bericht über die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Anstalten im Nachgang zu den alle zwei Jahre zu veröffentlichenden Berichten der KEF[1184] jeweils *allen Landesparlamenten* (in vier-Jahres-Intervallen) zu erstatten, in Ansehung der Parlamentsöffentlichkeit erlangt er aber – insbesondere als Parlamentsdokument – allgemeine Publizität.[1185] In der Sache ist der Bericht mit Ausnahme der Angaben nach § 5a Abs. 3 S. 1 Hs. 2 RFinStV („Entwicklungsperspektiven")[1186] – und anders als die Berichte der KEF – retrospektiv angelegt;[1187] er dient insofern primär der Information der für die Ausgestaltung der Rundfunkordnung zuständigen Landesparlamente.[1188] Aber wie die gem. § 5a Abs. 4 RFinStV positivierte Möglichkeit

1180 Art. 10 Abs. 2 Nr. 5 BR-G, ferner § 1 Abs. 11 GO BR-Verwaltungsrat.

1181 § 30 Abs. 5 MDR-StV.

1182 Für den NDR: § 33 Abs. 4 NDR-StV, Art. 32 NDR-Satzung (Veröffentlichung im Internetangebot des NDR); SR: § 39 Abs. 5 SMG; SWR: § 32 Abs. 4 S. 1 SWR-StV, ferner § 23 Abs. 6 SWR-Satzung (Veröffentlichung in elektronischer Form im Internetauftritt des SWR); WDR: § 44 Abs. 3 Nr. 2 WDR-G (einschließlich der das gesetzliche Verfahren zur Feststellung des Jahresabschluss beendenden Beschlüsse).

1183 Für das DLR: § 30a Abs. 4 DLR-StV; RB: § 25 Abs. 2 S. 3 RB-G (Veröffentlichung auf den Internetseiten der Anstalt); ZDF: § 30a Abs. 4 ZDF-StV, ferner § 52 ZDF-Finanzordnung.

1184 Siehe zu den Berichten der KEF ausführlich oben § 7 C. II. und III. (S. 271 ff.).

1185 Siehe etwa LT NRW Information 17/241 (Bericht über die wirtschaftliche und finanzielle Lage der ARD [2020]), LT NRW Information 17/240 (Bericht über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des DLR [2020]), LT NRW Information 17/239 (Bericht über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des ZDF [2020]), sowie ferner für die entsprechenden Ausschussberatungen NRW LT Ausschussprotokoll 17/1066 S. 4.

1186 Mit (kaum veranlasster) verfassungsrechtlich motivierter Kritik *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 5a RFinStV Rn. 7: „Soweit Abs. 3 auf strukturelle Veränderungen und Entwicklungsperspektiven abstellt, ergibt sich daraus eine Gefahr des Eingriffs in die Programmautonomie der Anstalten, wie sie sich aus der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk ergibt."

1187 *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 5a RFinStV Rn. 6.

1188 So (kritisch) *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 5a RFinStV Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einer Anhörung der betreffenden Sender(vertreter) illustriert, erschöpft sich die Funktion des Berichts über die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Anstalten nicht in der Rationalisierung der Gesetzgebung. Vielmehr ist § 5a RFinStV zugleich ein Instrument des Grundrechtsschutzes durch Verfahren:[1189] Denn nur auf Grundlage einer hinreichenden Tatsachenbasis sind die Parlamente in der Lage, ihrer verfassungsrechtlich fundierten Gewährleistungsverantwortung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nachzukommen. Wenig hilfreich und deshalb kritikwürdig ist insofern, dass es sich bei dem Bericht der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten nur um einen gemeinsamen Bericht der betreffenden Sender handelt (arg. ex § 5a Abs. 2 S. 1 RFinStV);[1190] ein Vergleich zwischen den einzelnen Rundfunkanstalten ist so nicht möglich.[1191]

II. Bezüge, Honorare und Leistungen sowie Tarifstrukturen

In einem demokratischen Rechtsstaat stellt es den Regelfall dar, „dass Bedienstete in öffentlicher Funktion […] die Kontrolle ihrer aus öffentlichen Abgaben finanzierten Gehälter und Bezüge durch die Öffentlichkeit hinnehmen müssen und deshalb auch deren Publizität zu dulden haben".[1192] Dementsprechend hat nicht nur das BVerfG in einem Kammerbeschluss erkannt: Der mit der individualisierten Veröffentlichung der Vergütungen leitender Funktionsträger aus dem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ist grundsätzlich

1189 Den Aspekt des Grundrechtsschutzes durch Verfahren in ihrer Kritik an der Anhörung gem. § 5a Abs. 4 RFinStV offenbar übersehend *Goerlich/Zimmermann*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 5 RFinStV Rn. 11.

1190 Landesrechtlich kann gleichwohl eine darüber hinausgehende Berichtspflicht der *einzelnen* Rundfunkanstalt angeordnet werden; eine an § 5a Abs. 1 RFinStV angelehnte (ergänzende) Sonderregelung trifft insofern § 31 Abs. 1 RBB-StV: danach erstattet der RBB ferner „jeweils zeitnah nach Vorliegen des Berichts der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten nach § 3 Absatz 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag dem Brandenburger Landtag und dem Abgeordnetenhaus von Berlin einen schriftlichen Bericht zur Information über seine wirtschaftliche und finanzielle Lage." Eine im Ergebnis inhaltsgleiche Regelung trifft § 34 NDR-StV; danach gilt für „die Information der Parlamente der Länder […] § 5a des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages entsprechend".

1191 In diesem Sinne bereits oben § 7 C. IV. (S. 275 f.).

1192 *BSG*, Urteil v. 14. 02. 2007 – B 1 A 3/06 R, NZS 2008, 89 (92).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gerechtfertigt.[1193] Vor diesem Hintergrund hat eine Mehrheit der Rundfunkgesetzgeber die Offenlegung der mit den leitenden Funktionsträgern öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vereinbarten Bezüge, Honorare und Leistungen sowie der Tarifstrukturen angeordnet (1.); entsprechende Rechtsplichten der Rundfunkanstalten können sich ferner aus sonstigem Landesrecht ergeben (2.). Für die Tochter- und Beteiligungsunternehmen der Sender bilden derartige Publikationspflichten dagegen – ungeachtet ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit[1194] – die Ausnahme.

1. Rundfunkrechtliche Veröffentlichungspflichten

a) Veröffentlichungspflichten der Rundfunkanstalten

Die Sender DW, NDR, RBB und SR ausgenommen, gelten für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (rundfunk)gesetzlich angeordnete Rechtspflichten zur Publikation der an herausgehobene Funktionsträger im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit geleisteten Zahlungen mit oder ohne Namensnennung. Bei unterschiedlichen Formulierungen im Detail schreiben die entsprechenden Rundfunkgesetze in der Sache zumeist die Veröffentlichung *sämtlicher* Bezüge, Honorare und sonstiger erbrachter und/oder zugesagter geldwerter Leistungen an den Intendanten,[1195] die Direktoren (Programmdirektor, Verwaltungsdirektor, technischer Direktor, Justiziar)[1196] sowie zum Teil weitere herausgehobene Funktionsträger vor,

1193 Grundlegend *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435. – Dazu ausführlich oben § 7 B. IV. (S. 255 ff.).

1194 Dazu oben § 7 B. IV. 2. (S. 259 f.).

1195 Für den BR: Art. 12 Abs. 5 BR-G; DLR: § 30a Abs. 5 DLR-StV (Veröffentlichung der für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge unter Namensnennung im Geschäftsbericht); HR: § 18 Abs. 5 HR-G (Veröffentlichung im Jahresbericht); MDR: § 30 Abs. 5, Abs. 2 Nr. 1 MDR-StV (Veröffentlichung der für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge unter Namensnennung im Geschäftsbericht); RB: § 25 Abs. 8 RB-G (Veröffentlichung unter Namensnennung auf den Internetseiten der Anstalt); SWR: §§ 32 Abs. 4 S. 1, 30 Abs. 1 S. 1 SWR-StV, § 285 Nr. 9 Buchst. a HGB, ferner § 23 Abs. 6 SWR-Satzung (Veröffentlichung ohne Namensnennung [„für jede Personengruppe"] in elektronischer Form im Internetauftritt des SWR); WDR: § 41 Abs. 4 WDR-G (Veröffentlichung unter Namensnennung im Geschäftsbericht); ZDF: § 30a Abs. 5 ZDF-StV (Veröffentlichung unter Namensnennung im Geschäftsbericht).

1196 Für den BR: Art. 12 Abs. 5, Abs. 4 S. 1 BR-G; DLR: §§ 25 Abs. 6 S. 2, 28 Nr. 6 DLR-StV, § 19 Abs. 1 S. 2 DLR-Satzung, ferner § 14 Abs. 7 S. 2 DLR-Satzung, § 8 Abs. 2 S. 1 GO DLR-Verwaltungsrat (Veröffentlichung im Rahmen der Zusammen-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

etwa an leitende Angestellte (Leiter der Direktionen, Hauptabteilungsleiter und Leiter entsprechender Einrichtungen),[1197] den Jugendschutzbeauftragten[1198] sowie ferner an Beschäftigte, deren Vergütung über der höchsten Gehaltsgruppe des für die Anstalt geltenden Tarifvertrages liegen[1199] oder (ggf. freie) Mitarbeiter, deren vertragliche Verpflichtung der Zustimmung des Verwaltungsrats bedarf.[1200] Verbreitet sind darüber hinaus Rechtspflich-

---

fassung der wesentlichen Ergebnisse der Sitzungen des Verwaltungsrats ohne Namensnennung) sowie § 30a Abs. 5 DLR-StV (Veröffentlichung der für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge unter Namensnennung im Geschäftsbericht); HR: § 18 Abs. 5 HR-G (Veröffentlichung im Jahresbericht); MDR: § 30 Abs. 5, Abs. 2 Nr. 1 MDR-StV (Veröffentlichung der für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge unter Namensnennung im Geschäftsbericht); RB: § 25 Abs. 8 RB-G (Veröffentlichung unter Namensnennung auf den Internetseiten der Anstalt); SWR: §§ 32 Abs. 4 S. 1, 30 Abs. 1 S. 1 SWR-StV, § 285 Nr. 9 Buchst. a HGB, ferner § 23 Abs. 6 SWR-Satzung (Veröffentlichung ohne Namensnennung [„für jede Personengruppe"] in elektronischer Form im Internetauftritt des SWR); WDR: § 41 Abs. 4 WDR-G (Veröffentlichung unter Namensnennung im Geschäftsbericht); ZDF: § 30a Abs. 5 ZDF-StV (Veröffentlichung unter Namensnennung im Geschäftsbericht).

1197 Für den BR: Art. 12 Abs. 5, Abs. 4 S. 1 BR-G; DLR: §§ 25 Abs. 6 S. 2, 28 Nr. 6 DLR-StV, § 19 Abs. 2 DLR-Satzung, ferner § 14 Abs. 7 S. 2 DLR-Satzung, § 8 Abs. 2 S. 1 GO DLR-Verwaltungsrat (Veröffentlichung im Rahmen der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Sitzungen des Verwaltungsrats ohne Namensnennung); ZDF: §§ 25 Abs. 6 S. 2, 28 Nr. 6 ZDF-StV, § 19 Abs. 2 ZDF-Satzung (Veröffentlichung im Rahmen der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Sitzungen des Verwaltungsrats unter Namensnennung).

1198 Für den BR: Art. 12 Abs. 5, Abs. 4 S. 1 BR-G.

1199 Für das RB: § 16 Abs. 6 S. 3 RB-G (Veröffentlichung im Rahmen der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Sitzungen des Verwaltungsrats unter Namensnennung).

1200 Für den BR: Art. 12 Abs. 5 BR-G (Schwellenwert: 3.000.000 Euro); DLR: §§ 25 Abs. 6 S. 3, 28 Nr. 7 DLR-StV, § 19 Abs. 3 Buchst. a DLR-Satzung, ferner § 14 Abs. 7 S. 2, 3 DLR-Satzung, § 8 Abs. 2 GO DLR-Verwaltungsrat (freie Mitarbeiter, deren vertraglich vereinbarte Vergütung[en] den Schwellenwert von 125.000 Euro überschreiten, Veröffentlichung im Rahmen der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Sitzungen des Verwaltungsrats ohne Namensnennung); MDR: § 30 Abs. 5, Abs. 2 Nr. 5 MDR-StV (Veröffentlichung von Angaben über die Beauftragung von Personen, bei denen das Auftragsvolumen von 150.000 Euro im Jahr überschritten wird, im Geschäftsbericht); RB: §§ 16 Abs. 6 S. 4, 15 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 RB-G (freie Mitarbeiter, deren vertraglich vereinbarte Vergütung[en] den Schwellenwert von 100.000 Euro überschreiten, Veröffentlichung im Rahmen der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Sitzungen des Verwaltungsrats unter Namensnennung); ZDF: § 25 Abs. 6 S. 2, 3 ZDF-StV (freie Mitarbeiter, deren vertraglich vereinbarte Vergütung[en] den Schwellenwert von 250.000 Euro überschreiten, Veröffentlichung im Rahmen der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Sitzungen des Verwaltungsrats unter Namensnennung).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ten zur Veröffentlichung der Tarifstrukturen (bzw. von Angaben über die Tarifstrukturen)[1201] sowie strukturierter Darstellungen der außertariflichen (und übertariflichen) Vereinbarungen.[1202]

b) Veröffentlichungspflichten der Tochter- und Beteiligungsunternehmen

Aus rundfunkrechtlicher Perspektive ein „Unikat" bleibt dagegen die gem. § 45 Abs. 6 WDR-G bei den Beteiligungsunternehmen des WDR angestrebte Veröffentlichung von an herausgehobene Funktionsträger im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit geleisteten Zahlungen: Hinsichtlich bereits eingegangener (unmittelbarer oder mittelbarer) Mehrheitsbeteiligungen an Unternehmen (in der Rechtsform des privaten oder des öffentlichen Rechts) wirkt der WDR demgemäß darauf hin, „dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge, Leistungszusagen und Leistungen jedes einzelnen Mitglieds der Geschäftsführung, des Aufsichtsrates, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung entsprechend § 41 Abs. 4 [WDR-G] angegeben werden" (S. 1); nichts anderes gilt, „wenn der WDR nur zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist" (S. 2). Wenn § 45 Abs. 6 S. 3 WDR-G außerdem anordnet, dass die „auf Veranlassung des WDR gewählten oder entsandten Mitglieder [der Geschäftsführung, des Aufsichtsrates, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung] […] diese Verpflichtung" umsetzen, ist dies nur folgerichtig. Ist der WDR demgegenüber nicht mehrheitlich, „jedoch in Höhe von mindestens 25 vom Hundert an einem Unternehmen im Sinne des Satzes 1 unmittelbar oder mittelbar beteiligt", *soll* er auf eine entsprechende Veröffentlichung hinwirken (S. 4). An der Gründung oder an einem bestehenden Unternehmen im Sinne der Sätze 1-4 soll sich der Sender im Übrigen nur beteiligen, „wenn gewährleistet ist, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge und Leistungszusagen entsprechend Satz 1 angegeben werden" (S. 5).

1201 Für den BR: Art. 12 Abs. 5 BR-G; DLR: § 30a Abs. 6 DLR-StV; HR: § 18 Abs. 6 HR-G (Veröffentlichung „in strukturierter Form" im Geschäftsbericht); MDR: § 30 Abs. 5, Abs. 2 Nr. 3 MDR-StV (Veröffentlichung im Geschäftsbericht); WDR: § 41 Abs. 5 WDR-G (Veröffentlichung im Online-Angebot der Anstalt); ZDF: § 30a Abs. 6 ZDF-StV.

1202 DLR: § 30a Abs. 6 DLR-StV; HR: § 18 Abs. 6 HR-G (Veröffentlichung im Geschäftsbericht); MDR: § 30 Abs. 5, Abs. 2 Nr. 3 MDR-StV (Veröffentlichung im Geschäftsbericht); WDR: § 41 Abs. 5 WDR-G (Veröffentlichung im Online-Angebot der Anstalt); ZDF: § 30a Abs. 6 ZDF-StV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Haushaltsrechtliche und sonstige landesrechtliche Veröffentlichungspflichten

Abseits dieser rundfunkrechtlichen Publikationspflichten kommen ferner landeshaushaltsrechtliche und sonstige landesrechtliche Pflichten zur Veröffentlichung der an herausgehobene Funktionsträger der Sender sowie ihrer Beteiligungsunternehmen gezahlten Bezüge, Honorare und übrigen Leistungen in Frage.[1203] Den normativen Ausgangspunkt bildet insofern die Einordnung der Rundfunkanstalten als – sowohl haushaltsrechtlich adressierte als auch unter den Vorzeichen der von einigen Ländern (NRW, SL, SH) erlassenen Vergütungsoffenlegungsgesetze[1204] angesprochene – „landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts".[1205] Da im Kontext der landeshaushaltsrechtlichen und sonstigen Veröffentlichungspflichten aber anders als im Rahmen der *notwendigen* Informationsrechte der Rechnungshöfe[1206] nicht von der Ausfüllung planwidriger Regelungslücken die Rede sein kann, können bei den Mehr-Länder-Rundfunkanstalten insofern weder das Landeshaushaltsrecht noch andere landesrechtliche Publikationspflichten Anwendung finden, sofern nicht ihre Geltung staatsvertraglich explizit angeordnet ist. Mit anderen Worten: notwendige Voraussetzung ist eine Vereinbarung zwischen den staatsvertragschließenden Ländern, dass das Landeshaushaltsrecht oder etwa das Vergütungsoffenlegungsgesetz eines der betreffenden Länder auf die jeweilige Mehr-Länder-

1203 Das (Landes-)Datenschutzrecht enthält demgegenüber keine „Gehaltsoffenlegungspflicht"; a. A. *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (266 f.), die eine solche Pflicht auf Grundlage einer verfassungsrechtlichen Überformung des Datenschutzrechts entwickeln.

1204 Gesetz zur Offenlegung von Vergütungen bei Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts (Vergütungsoffenlegungsgesetz NRW) v. 17. 12. 2009, GVBl NRW S. 950, zuletzt geändert durch Gesetz v. 02. 10. 2014, GVBl NRW S. 624; Gesetz zur Offenlegung von Bezügen und sonstigen Leistungen bei Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts, bei deren Unternehmensbeteiligungen und bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängerinnen und Empfängern (Vergütungsoffenlegungsgesetz SH) v. 07. 07. 2015, GVBl SH S. 200. – Das Gesetz zur Offenlegung von Vergütungen bei Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (Vergütungsoffenlegungsgesetz SL) v. 15. 06. 2016, GVBl SL I S. 840 verzichtet demgegenüber auf das Attribut „landesunmittelbar"; in der Sache ergeben sich daraus aber keine Unterschiede. – Mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit (in Bezug auf das Vergütungsoffenlegungsgesetz NRW) *Kreutz*, DÖV 2012, 89 ff.

1205 Dazu oben § 7 E. I. vor 1. (S. 294 ff.).

1206 Dazu oben § 7 E. I. 1. (S. 297 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rundfunkanstalt anwendbar sein soll.[1207] In Ansehung des Umstandes, dass eine derartige Vereinbarung im NDR-StV fehlt,[1208] können deshalb weder das Vergütungsoffenlegungsgesetz SH noch die Veröffentlichungspflichten gem. §§ 105 Abs. 1 Nr. 2, 65b LHO MV, §§ 105 Abs. 1 Nr. 2, 65a LHO SH Geltung für den NDR beanspruchen. Etwas anderes gilt indes – ungeachtet des Vergütungsoffenlegungsgesetzes NRW, das durch die (weitgehend inhaltsgleichen) abschließenden Regelungen des WDR-G verdrängt wird – für den RBB[1209] sowie die (Ein-)Landesrundfunkanstalt SR: Hier führt die

1207 Ausführlich zum Verhältnis zwischen (Teil-)Staatsverträgen und singulärem Landesrecht unten § 11 B. II. 1. (S. 403 ff.). – A. A. *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 24 f.

1208 Zwar ordnet § 36 Abs. 3 NDR-StV an: „Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen der Länder über Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts sind in der jeweils geltenden Fassung im Übrigen entsprechend anzuwenden." Gegen die Anwendbarkeit der vor diesem Hintergrund in Frage kommenden §§ 105 Abs. 1 Nr. 2, 65b LHO MV sowie §§ 105 Abs. 1 Nr. 2, 65a LHO SH sprechen gleichwohl erstens: der Wortlaut von § 36 Abs. 3 NDR-StV; die Formulierung „Vorschriften […] über Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts" verweist unmittelbar nur auf die §§ 105 ff. der jeweiligen Landeshaushaltsordnungen. Zweitens: der systematische Zusammenhang des § 36 Abs. 3 NDR-StV; der Verweis auf die „Landeshaushaltsordnungen der Länder […] im Übrigen" erfolgt im Kontext der Rechnungsprüfung gem. § 36 Abs. 1, 2 NDR-StV, naheliegend ist deshalb, dass der Verweis allein zu diesem Zweck die entsprechende Anwendung der Landeshaushaltsordnungen (zur Kompensation ausfüllungsbedürftiger Regelungslücken, dazu bereits oben § 7 E. I. 1. [S. 297 ff.]) vorsieht. Und drittens: der Bestimmtheitsgrundsatz; denn eine andere als die hier vorgeschlagene Interpretation des § 36 Abs. 3 NDR-StV führte angesichts des Umstandes, dass die LHO HH keine den § 65b LHO MV, § 65a LHO SH entsprechende Norm kennt, zu erheblicher Rechtsunsicherheit über das im Ergebnis für den NDR geltende Haushaltsrecht. Mit Blick auf die landesrechtlichen Divergenzen bliebe unklar, welche materiellen Regelungen für die Wirtschaftsführung des Senders gelten. Vor diesem Hintergrund ist nach hier vertretener Ansicht eine explizite Regelung über die Anwendbarkeit haushaltsrechtlicher Sondervorschriften jedenfalls dann zu fordern, wenn sich die in Frage kommenden Haushaltsordnungen inhaltlich unterscheiden. Da aber der NDR-StV weder die Anwendbarkeit des § 65b LHO MV noch die Geltung des § 65a LHO SH für den NDR ausdrücklich anordnet, sondern lediglich auf die „Vorschriften […] über Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts" verweist, können die entsprechenden Veröffentlichungspflichten keine Geltung für den Sender beanspruchen. Nichts anderes ergibt sich im Übrigen aus dem Sitzlandprinzip; gem. § 2 Abs. 1 NDR-StV ist Sitz(land) des NDR die Freie und Hansestadt Hamburg.

1209 Gem. § 35 RBB-StV gilt für die Tätigkeit des RBB das Recht des Landes Berlin, soweit nichts anderes bestimmt ist.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Anwendbarkeit der §§ 65d S. 1, 65a LHO Bln bzw. der §§ 2, 3 Vergütungsoffenlegungsgesetz SL dazu, dass sämtliche Bezüge, Honorare und übrigen Leistungen nicht nur bei den angesprochenen Sendern selbst, sondern auch bei den Beteiligungsunternehmen zu veröffentlichen sind bzw. die Sender auf eine entsprechende Veröffentlichung hinzuwirken haben. Im Ergebnis ist insofern ein weitgehender Gleichlauf mit den soeben skizzierten Vorgaben des §§ 41 Abs. 4, 45 Abs. 6 WDR-G zu attestieren.

III. Unternehmensbeteiligungen

Zwar sind die organisatorischen Verflechtungsstrukturen der Rundfunkanstalten grundsätzlich „auffindbar und recherchierbar".[1210] Gleichwohl ist das Netzwerk ihrer Beteiligungen nach dem Befund einer im Jahr 2015 erschienenen explorativen Studie „komplex und intransparent"; der Versuch, insofern Licht ins Dunkel zu bringen, sei angesichts der verfügbaren Informationen und Offenlegungen der Sender nur mit Mühe möglich.[1211] Während unter diesen Vorzeichen allein § 24 Abs. 4 RB-G eine *eigenständige* Veröffentlichung zu allen Beteiligungen des RB anordnet, geben in der Regel lediglich die Geschäftsberichte bzw. die zu veröffentlichenden Gesamtübersichten und Zusammenfassungen,[1212] seltener die Zusammenfassungen wesentlicher Teile des Konzernlageberichts Auskunft über die Beziehungen zu Unternehmen, an denen die Anstalten jeweils unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind.[1213] Im Übrigen enthalten die Berichte über die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Rundfunkanstalten i. S. v. § 5a

1210 Resümierend *Rau/Hennecke*, Geordnete Verhältnisse?!, S. 237.

1211 So *Hennecke/Rau*, MedienWirtschaft 2/2015, 38 (die nach eigenen Angaben drei Monate Zeit benötigten, um die in der Studie verarbeiteten Daten zusammenzutragen) mit Erwiderung *Stock/Köhler*, MedienWirtschaft 3/2015, 41 f.; zwischenzeitlich zurückhaltender *Rau/Hennecke*, Geordnete Verhältnisse?!, S. 237 ff. – Siehe ferner *Seewald*, Ich unterstelle niemandem böse Absichten, aber …, Gespräch mit Harald Rau, FAZ Nr. 175 v. 31. 07. 2015, S. 15.

1212 So für den MDR: § 30 Abs. 1 S. 2 MDR-StV; NDR: § 33 Abs. 1 S. 2 NDR-StV; SR: § 39 Abs. 3 S. 2 SMG; SWR: § 32 Abs. 1 S. 2 SWR-StV; WDR: § 44 Abs. 2 Nr. 3 WDR-FinO.

1213 Für das DLR: § 30a Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 S. 2 DLR-StV („Der Konzernlagebericht hat einen umfassenden Einblick in die Vermögens- und Ertragsverhältnisse der Körperschaft einschließlich ihrer Beziehungen zu Unternehmen, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, zu vermitteln."); ebenso für das ZDF: § 30a Abs. 1 S. 2 ZDF-StV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abs. 1 RFinStV gem. Abs. 3 S. 1 „insbesondere auch eine Darstellung der Geschäftsfelder von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, einschließlich von Eckdaten dieser Gesellschaften, sofern sie publizitätspflichtig sind".[1214]

G. Bewertung: Unionsrecht als Katalysator nationaler Entwicklungen

Am Ende dieser Untersuchung der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten liegt offen: Parallel zu anderen (Teil-)Rechtsgebieten, etwa dem Informationsfreiheitsrecht,[1215] sind es insbesondere das Unionsrecht, und insofern die Europäische Kommission sowie nicht zuletzt der EuGH, die als Katalysator – zum Teil längst überfällige – nationale (Rechts-)Entwicklungen im Bereich des Rundfunkrechts anstoßen. Zum einen sind damit die im Nachgang zum sog. Beihilfe-Kompromiss – konkret als Reaktion auf die von der Europäischen Kommission erhobene Forderung nach einer wirksamen Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle – verwirklichten Reformen des Zwölften RÄndStV angesprochen; namentlich: der Ausbau der anstaltsinternen Aufsicht und der Kontrolle über kommerzielle Tätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen (nunmehr §§ 40 Abs. 2, 42 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 MStV), die Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der KEF (§ 3 RFinStV) sowie ferner die Anordnung verbindlicher Mindeststandards für die externe Finanzkontrolle öffentlich-rechtlicher Beteiligungsunternehmen (nunmehr §§ 42 Abs. 3, 43 MStV). Seit einem Urteil des EuGH kann zum anderen die – lange bestrittene – Geltung vergaberechtlicher (Transparenz-)Pflichten für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als gesichert gelten.

Die Betonung des unionalen Einflusses auf die deutsche Rundfunkordnung soll gleichwohl nicht über die tragende Rolle des BVerfG und insofern der Rundfunkverfassung des Grundgesetzes für die finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten hinwegtäuschen: Wie insbesondere die im RFinStV entfaltete Proze-

1214 Dazu soeben § 7 F. I. (S. 311 ff.). – In Anlehnung an § 5a Abs. 3 S. 1 RFinStV trifft wiederum § 31 Abs. 2 S. 1 RBB-StV eine (ergänzende) Sonderregelung (dazu bereits oben § 7 F. I. m. Fn. 1190); danach enthält der Bericht des RBB an den Brandenburgischen Landtag und das Abgeordnetenhaus von Berlin i. S. v. § 31 Abs. 1 RBB-StV „insbesondere auch eine Darstellung der Geschäftsfelder von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, einschließlich von Eckdaten dieser Gesellschaften, sofern sie publizitätspflichtig sind".

1215 Siehe nur *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 3: „wesentliche Impulse".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

duralisierung der Rundfunkfinanzierung zeigt, sind die im Rahmen dieses Paragraphen thematisierten Entwicklungen keineswegs nur supranational fundiert, auch das BVerfG tritt – *gerade* im Bereich des Rundfunkrechts – regelmäßig als Taktgeber auf, der den Gesetzgeber zuweilen überschattet und die Grundlinien der deutschen Rundfunkordnung mitunter bis ins Detail (vor)zeichnet. Im Übrigen fordert nicht allein das unionale Beihilferecht – und mit ihm die Europäische Kommission – eine wirksame Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Bereits die Rundfunkverfassung des Grundgesetzes geht von der Geltung der – bereits erwähnten, im Zwölften RÄndStV gestärkten – anstaltsinternen (binnenpluralistischen) Aufsicht der Sender auch bei der Wahl privater Handlungs-, Organisations- und Finanzierungsformen aus.

Vor dem Hintergrund dieser spezifischen unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bindungen sowohl des Rundfunkgesetzgebers als auch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst ist schließlich einem Vergleich der Transparenz öffentlich-rechtlicher mit der finanziellen und geschäftlichen Transparenz privater Rundfunkveranstalter nur bedingt Aussagekraft beizumessen. Wenn mit Blick auf die Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dennoch – aus Sicht der Anstalten nicht hinzunehmende – „Wettbewerbsverzerrungen" beanstandet werden,[1216] ist vielmehr auf die unter (verfassungs)rechtlichen Vorzeichen *kategoriale* Differenz zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern hinzuweisen: Im Gegensatz zu den privaten Rundfunkveranstaltern finanzieren sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus Beiträgen, die gesetzlich festgelegt und hoheitlich eingezogen werden. Gerieren sich die Sender aber in diesem Kontext als Hoheitsträger, können sie hinsichtlich der Transparenz ihres finanziellen und geschäftlichen Gebarens umgekehrt

1216 So *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der nicht nur ein „striktes Diskriminierungsverbot" zugunsten der öffentlich-rechtlichen Sender und zulasten ihrer Transparenz behauptet (S. 26), sondern außerdem wettbewerbsrechtliche Zweifel an den objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Sender mit dem insofern fehlgehenden Verweis auf *BGH*, Urteil v. 12. 04. 2016 – KZR 31/14, NZKart 2016, 371 (Rn. 45 ff.) äußert (S. 91 m. Fn. 259): Das Gericht stellt allein die wettbewerbsrechtliche Relevanz *interner Absprachen zwischen den Rundfunkanstalten* zum Nachteil Dritter fest (abgestimmte Verhaltensweise, § 1 GWB); Argumente, die gegen den Abbau von Informationsasymmetrien innerhalb der Sender sowie gegenüber der Gesellschaft sprechen, können hieraus keineswegs gefolgert werden. Im Gegenteil: Die wettbewerbsrechtliche Relevanz abgestimmter Verhaltensweisen ergibt sich in der Regel – auch – aus der klandestinen Natur *geheimer* Absprachen.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

keine Wettbewerbsverzerrungen reklamieren.[1217] Denn unabhängig davon, ob angesichts der strukturellen Asymmetrie zwischen den jeweiligen Finanzierungsmodellen überhaupt je sinnvoll die Rede von ökonomischem „Wettbewerb" sein kann,[1218] besteht hinsichtlich des Finanz- und Geschäftsgebarens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein mit den privaten Sendern kaum vergleichbares öffentliches Interesse an einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung, das gesteigerte Transparenzpflichten jedenfalls rechtfertigt.[1219] Dass Privilegien mit rechtlichen Bindungen korrelieren, ist im Übrigen keine Seltenheit.[1220] Dies illustrieren etwa neuere Akzentverschiebungen in der föderalen Rundfunkordnung, die die private Rundfunkveranstaltung mit Rücksicht auf ihre Finanzierungsbedingungen eher als wirtschaftliche Betätigung qualifizieren, während bei der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwar nach wie vor die demokratietheoretische Perspektive des BVerG dominiert, zunehmend aber auch der Aspekt des Konkurrenzschutzes Raum greift. In diesem Sinne unterliegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht nur Werbe(zeit)beschränkungen (§§ 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 1, 38, 39 MStV) sowie einem Verbot von Teleshopping (§ 47 MStV), § 30 Abs. 5, 6 und insbesondere Abs. 7 MStV begrenzen zum Schutz der finanziellen Existenzbedingungen privater Rundfunkveranstalter außerdem die Betätigungsfelder öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Internet.[1221] Gegen gesteigerte Transpa-

1217 In diese Richtung *Schoch*, In der ersten Reihe, FAZ Nr. 180 v. 04. 08. 2016, S. 7; ferner *Schoch*, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (4 f.).

1218 Wie das BVerfG betont, stellt die Abgabenfinanzierung die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerade von den ökonomischen Zwängen des Marktes frei, siehe grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 22. 02. 1994 – 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 (90): Die Abgabenfinanzierung erlaubt es den Rundfunkanstalten, „unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht".

1219 Ebenso *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 59 f.; *Karpen*, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, S. 78.

1220 *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 60 f. mit Verweis auf die spezifisch öffentlich-rechtlichen Bindungen staatlicher Unternehmungen durch das „Verwaltungsprivatrecht"; in diese Richtung außerdem *Grund*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 223 (224).

1221 Dazu unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen *Schmitt*, NVwZ 2018, 769 (773). – Bereits früh hat das BVerfG erkannt, dass der Rundfunkgesetzgeber jeweils unterschiedliche Anforderungen an private und öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter stellen kann, siehe *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

renzpflichten der öffentlich-rechtlichen Sender wird deshalb ebenso wenig etwas zu erinnern sein. Im Ergebnis lässt sich die eingangs betonte *kategoriale* Transparenz zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk auf die Formel zuspitzen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anders als die privaten Sender keine geborenen Grundrechtsträger, sondern – zwar bereichsspezifisch grundrechtsberechtigte – Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung sind.[1222]

83, 238 (316): „In einem dualen System, in dem öffentlichrechtliche und private Anbieter miteinander konkurrieren, erscheint es verfassungsrechtlich gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlichrechtlichen Rundfunk, solange und soweit wirksam sichergestellt ist, daß der Rundfunkauftrag jedenfalls von diesem ohne Einbußen erfüllt wird."

1222 Dazu ausführlich unten § 11 A. (S. 356 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

§ 8 Transparenz der Rundfunkanstalten in weiteren Bereichen

Wie am Anfang dieses ersten Hauptteils betont,[1223] bildet die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ein potenziell uferloses Feld, das als Voraussetzung seiner wissenschaftlichen Untersuchung einer Eingrenzung bedarf. Abseits der insofern identifizierten Kernfragen der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten existieren gleichwohl weitere (ausgewählte) Themenbereiche, die einer (kurzen) Behandlung lohnen und deshalb im Folgenden skizziert werden. Konkret angesprochen sind die Veröffentlichung von Satzungen, Geschäftsordnungen und Richtlinien (A.), die Transparenz der Personalauswahl (B.) sowie die Transparenz der Rundfunkdatenschutzaufsicht (C.).

A. Satzungen, Geschäftsordnungen und Richtlinien

Mit dem Erlass von Satzungen, Geschäftsordnungen und Richtlinien (Verwaltungsvorschriften) ist die autonome Rechtsetzung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten angesprochen. Entsprechende (Innen-)Rechtssätze der Selbstverwaltung, die abseits der Geschäftsordnungen keineswegs ausschließlich senderinterne Wirkung entfalten (können),[1224] unterliegen im Grundsatz anders als formelles Gesetzesrecht keiner obligatorischen Verkündung als notwendige Bedingung ihrer Wirksamkeit.[1225] Das Rundfunkrecht normiert die externe Transparenz anstaltseigener Rechtsakte vor diesem Hintergrund in sehr unterschiedlichem Maße: In dieser Hinsicht am weitesten geht die Generalklausel des § 2 Abs. 7 RB-G, die zum Zwecke „größtmögliche[r] Transparenz“ (S. 1) die Bekanntmachung insbesondere der „Satzungen, Richtlinien, Selbstverpflichtungen und Beschlüsse von wesentlicher Bedeutung“ im Internet (S. 2) normiert. Einem ähnlichen Muster folgt § 14a WDR-G, der den WDR zu „größtmöglicher“ Transparenz

1223 Dazu oben § 4 vor A. (S. 65 f.).

1224 Unmittelbare Außenwirkung entfalten bspw. die Satzungen nach § 9 Abs. 2 RBStV, siehe *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, Vorb § 11 RStV Rn. 21.

1225 Exemplarisch für die Parlamentsgesetze des Bundes Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verpflichtet (S. 1) und unter diesem Vorzeichen die Veröffentlichung aller Satzungen, „die von wesentlicher Bedeutung für den WDR sind", in seinem Online-Angebot vorschreibt (S. 2). Hinter diesen Maßgaben zurück bleiben demgegenüber solche Publikationspflichten, die im Kontext von Satzungsermächtigungen oder gesetzlichen Pflichten zum Erlass bestimmter Verwaltungsvorschriften die Veröffentlichung auf dieser Grundlage ergangener Rechtssätze vorschreiben:[1226] Während davon oft die (Haupt-)Satzungen der Rundfunkanstalten erfasst sind, bilden Veröffentlichungspflichten bei den Richtlinien eher die Ausnahme, zumal sich das Spektrum dieser – anders als Satzungen keiner Ermächtigung bedürfenden – Verwaltungsvorschriften kaum auf die gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsvorschriften beschränken dürfte. Noch schwächer ist die objektiv-rechtliche Transparenz sendereigener Rechtssätze ausgeprägt, wenn die entsprechenden Normen selbst ihre Veröffentlichung vorsehen:[1227] Im Gegensatz zu den gesetzlich normierten Transparenzpflichten liegt es hier in der Hand der Sender, über Transparenzstandards zu befinden. Einen gänzlich blinden Fleck bilden schließlich die Geschäftsordnungen der Anstaltsorgane: Keine der Geschäftsordnungen der Rundfunk- und Verwaltungsräte unterliegt einer gesetzlichen oder sonstigen Publikationspflicht; das gleiche gilt für die Finanzordnungen der Sender. Dass die meisten Geschäftsordnungen der Rundfunkgremien gleichwohl (im Internet) öffentlich zugänglich sind, ist der Eigeninitiative der jeweiligen Gremien geschuldet.

1226 Allgemein: § 31 Abs. 1 S. 3 MStV (Satzungen oder Richtlinien zur näheren Durchführung des Auftrags der Sender sowie für das Verfahren zur Erstellung von Konzepten für Telemedienangebote und das Verfahren für neue Telemedienangebote oder wesentliche Änderungen); § 9 Abs. 2 RBStV (Satzung zur Regelung der Einzelheiten des Verfahrens bei der Erhebung des Rundfunkbeitrags). – Für den HR: § 7 Abs. 2 S. 2 HR-G (Satzung über die betriebliche Ordnung); NDR: § 5 Abs. 3 S. 2 NDR-StV (Richtlinien zur näheren Ausgestaltung u. a. des Programmauftrags); RBB: § 32 Abs. 2 RBB-StV (Satzung zur Regelung der innerbetrieblichen Verfassung und andere Satzungen); SR: § 23 Abs. 6 S. 2 SMG (Richtlinien zur näheren Ausgestaltung des Auftrags), § 36 Abs. 3 SMG (Satzung zur Regelung der betrieblichen Ordnung); SWR: § 1 Abs. 2 S. 4 SWR-StV (Hauptsatzung); WDR: § 4a Abs. 1 WDR-G (Programmrichtlinien), § 7 Abs. 2 S. 3 WDR-G (Richtlinien zu den Rahmenbedingungen und zur vertraglichen Ausgestaltung bei auf Dauer angelegten oder sonst erheblichen Kooperationen mit Dritten).

1227 Siehe bspw. für die DW: § 18 Abs. 1 DW-Satzung; MDR: Art. 31 Abs. 2 MDR-Satzung; ZDF: § 25 Abs. 2 ZDF-Satzung.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

B. Personalauswahl

Die Personalauswahl ist ein wesentlicher Faktor nicht nur der Leitung, sondern der (faktischen) Tendenz und vor allem der Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten: Personalpolitik ist „vorweggenommene Programmpolitik".[1228] Aus diesem Grund ist die Freiheit der Personalauswahl integraler Bestandteil der Freiheit des Rundfunks gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG: Wenn „Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme gegen fremde Einflüsse geschützt sind", dann muss dies in den Worten des BVerfG „auch für die Auswahl, die Einstellung und Beschäftigung des Personals gelten, von dem jene Gestaltung abhängt".[1229] Die Verpflichtung der Rundfunkanstalten, „die personellen Voraussetzungen eines vielfältigen Programms zu schaffen und zu erhalten", verbindet sich folglich mit dem „Recht, frei von fremdem, insbesondere staatlichem Einfluß über die Auswahl, Einstellung und Beschäftigung der Rundfunkmitarbeiter zu bestimmen".[1230] Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten[1231] besteht damit neben der Programmautonomie u. a. in der Personalautonomie[1232] der Sender.

Als Kehrseite dieser Autonomie ist indes eine weitgehende Intransparenz der Personalauswahl zu konstatieren: Transparenzpflichten in dem Bereich sind weithin nicht existent. Selbst bei der Entscheidung über die personelle Besetzung des monokratischen Exekutivorgans und ranghöchsten Angestellten der Sender, der Position des Intendanten, ist kaum mehr als das Verfahren der Wahl (bzw. der Kreation) durch die jeweils zuständigen Gre-

1228 *Hoffmann-Riem*, RuF 1978, 111 (124); *Verheugen*, in: Rundfunkgremien in Deutschland, S. 9 (17); *Kauffmann*, Der nationale Hörfunk im vereinten Deutschland, S. 196; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 123.

1229 *BVerfG*, Beschluss v. 13. 01. 1982 – 1 BvR 848 u. a., BVerfGE 59, 231 (270).

1230 *BVerfG*, Beschluss v. 13. 01. 1982 – 1 BvR 848 u. a., BVerfGE 59, 231 (270).

1231 Dazu ausführlich oben § 5 E. I. (S. 139 ff.).

1232 *Hartstein*, in: Hartstein/Ring/Kreile u. a., Heidelberger Kommentar, Vorb § 11 RStV Rn. 19; diese Terminologie vermeidend, aber die Personalauswahl im Ergebnis auch der Selbstverwaltung zuordnend *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 307 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mien[1233] normativ determiniert.[1234] Rundfunkrechtliche Vorgaben über das mindestens ebenso wesentliche (vorausliegende) *Aus*wahlverfahren mehrerer geeigneter Kandidaten sind mit den Ausnahmen des § 22 Abs. 1 S. 3 RBB-StV, der eine Ausschreibung vorsieht, sowie des § 18 Abs. 2 S. 1 RB-G, der die Bildung einer Findungskommission verlangt, dagegen nur fragmentarisch ausgeprägt: Allenfalls erschöpft sich das Auswahlverfahren in der Vorgabe, der Rundfunkrat wähle „auf Vorschlag" des Verwaltungsrats den Intendanten.[1235]

Im Ergebnis stellt sich der Bereich der Personalauswahl öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten deshalb als eine „Blackbox" dar: Das beschriebene Defizit (verfahrens)rechtlicher Steuerung führt faktisch zu einer weitgehend arkanen Informalität, die in der Öffentlichkeit Anlass zu Mutmaßungen über die Redlichkeit und die Kriterien bei wichtigen Personalentscheidungen gibt.[1236] Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist dieses Ergebnis kaum haltbar. Denn ungeachtet ihres Selbstverwaltungsrechts

1233 Zuständiges Gremium ist mit Ausnahme des SWR allein der jeweilige Rundfunkrat; siehe § 5 A. I. m. Fn. 168.

1234 Für den BR: Art. 12 Abs. 1 S. 2 BR-G (Quorum); DLR: § 26 Abs. 1 S. 1, 2 DLR-StV (Geheime Wahl, Quorum), ferner § 5 Abs. 2 DLR-Satzung; DW: § 34 Abs. 5 S. 1, 2 (Quorum, Wahlgänge), § 40 Abs. 1 S. 1 DW-G (Geheime Wahl); HR: § 16 Abs. 1 HR-G (Quorum); MDR: § 20 Abs. 3 S. 2 (Quorum), § 27 Abs. 1-3 MDR-StV (Zeitpunkt der Wahl, Wahlgänge); NDR: § 22 Abs. 3 S. 3 (Quorum), § 29 Abs. 1-3 NDR-StV (Zeitpunkt der Wahl, Wahlgänge); RB: § 13 Abs. 1 S. 4 RB-G (Quorum); RBB: § 16 Abs. 4 Nr. 2 (Quorum), § 22 Abs. 3 RBB-StV (Geheime Wahl); SR: § 34 Abs. 2, 3 SMG (Quorum, Wahlgänge, Zeitpunkt der Wahl), ferner Art. 17 Abs. 1 SR-Satzung; SWR: § 18 Abs. 1 Hs. 2 (Beschlussfähigkeit), § 26 Abs. 1, 2 SWR-StV (Wahl in gemeinsamer Sitzung, [föderales] Quorum, Zeitpunkt der Wahl, Wahlgänge); WDR: § 16 Abs. 2 S. 4 (Unterrichtung des Verwaltungsrats), § 18 Abs. 8 i. V. m. Abs. 4 WDR-G (Beschlussfähigkeit, Quorum, Wahlgänge); ZDF: § 26 Abs. 1 (Geheime Wahl, Quorum), ferner § 9 Abs. 2 Buchst. b ZDF-Satzung.

1235 Dies ist der Fall bei DLR: § 26 Abs. 1 S. 1 DLR-StV; MDR: §§ 23 Abs. 2 Nr. 1, 27 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 MDR-StV; NDR: §§ 26 Abs. 2 Nr. 8, 28 Abs. 4 S. 2, 29 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 NDR-StV. – Auch der RB kennt (zusätzlich zu der Findungskommission) ein (unverbindliches) Vorschlagsrecht des Verwaltungsrats, siehe § 18 Abs. 2 S. 2 RB-G.

1236 Vgl. exemplarisch die im Jahr 2019 geführte Diskussion um das Verfahren bei der SWR-Intendanten-Wahl, dazu *Voß*, Was sind das für Gremien?, FAZ Nr. 84 v. 09. 04. 2019, S. 13 mit Erwiderung *Eicher*, Nie freier, unabhängiger, souveräner, FAZ Nr. 86 v. 11. 04. 2019, S. 17. – Zur Wahl des NDR-Intendanten im gleichen Jahr ferner *Rosenkranz*, Eine Wahl ohne Auswahl, 20. 06. 2019, abrufbar im Internet unter https://uebermedien.de/39166/eine-wahl-ohne-auswahl/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023): „Nach außen muss das alles aussehen wie ein abgekartetes Spiel, was ein verheerendes Bild ist. Da wird der mächtigste Posten in einer öffentlich-rechtli-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dürften die verfahrensrechtlichen Direktiven des Art. 33 Abs. 2 GG für den Zugang zu öffentlichen Ämtern auch für die Rundfunkanstalten unhintergehbar sein[1237] und insofern Mindestanforderungen an die externe Transparenz der Personalauswahl der Sender stellen.[1238] Nicht nur rechtspolitisch, sondern auch verfassungsrechtlich sind dementsprechend umfangreiche verfahrensrechtliche Sicherungen im Sinne des Bewerbungsverfahrensanspruchs gem. Art. 33 Abs. 2 GG angezeigt.[1239] Kaum zu übersehen bleiben im Übrigen der Einfluss der internen Aufsichtsgremien auf die Personalentscheidungen der Sender und damit die Wechselwirkungen zwischen der Transparenz der Gremien und der Transparenz der Personalauswahl.[1240]

C. Rundfunkdatenschutzaufsicht

Die Rundfunkdatenschutzaufsicht ist seit dem 25. Mai 2018 neben den rundfunkrechtlichen Vorschriften zentral durch die Vorgaben der unionsrechtlichen DS-GVO normiert. Die DS-GVO geht dabei „von einer unabhängigen Kontrolle und der Bewertung bzw. Entscheidung grundsätzlicher Fragen durch eine strukturell unabhängige Aufsicht einerseits sowie die

---

chen Sendeanstalt vergeben, aber die Öffentlichkeit soll vom Auswahl-Prozedere so wenig wie möglich erfahren."

1237 Parallel zur Geltung des Art. 33 Abs. 2 GG bei der Besetzung des Direktors einer Landesmedienanstalt *OVG RP*, Beschluss v. 29. 03. 2018 – 2 B 10272/18.OVG, NVwZ-RR 2018, 664 (Rn. 8 ff.), allerdings mit der (keineswegs zwingenden) Einschränkung, dass mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG „die ansonsten geltenden Erfordernisse des Leistungsgrundsatzes aus Art. 33 II GG sowohl inhaltlich als auch im Hinblick auf ihre gerichtliche Überprüfung nur eingeschränkt gelten" (Rn. 11). Ferner *VG Saarlouis*, Beschluss v. 02. 04. 2020 – 2 L 115/20, BeckRS 2020, 5532 (Rn. 6 ff.); mit Kritik hierzu *Hain*, Grundlegende Fragen unbeantwortet, 14. 05. 2020, abrufbar im Internet unter https://www.medienkorrespondenz.de/leitartikel/artikel/grundlegende-fragen-unbeantwortet.html (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1238 Grundlegend zu den Verfahrensdirektiven des Art. 33 Abs. 2 GG *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 354 ff.

1239 In diese Richtung offenbar auch der Redaktionsausschuss des NDR, der „die Intendanz des NDR, den Verwaltungs- wie auch den Rundfunkrat" dazu aufruft, „sich für ein transparenteres und auf mehr Auswahl angelegtes Verfahren bei den für den NDR zuständigen Landesregierungen stark zu machen", siehe *Rosenkranz*, Eine Wahl ohne Auswahl, 20. 06. 2019, abrufbar im Internet unter https://uebermedien.de/39166/eine-wahl-ohne-auswahl/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1240 Zu den Beteiligungsrechten der Gremien abseits der Wahl des Intendanten siehe oben § 5 A. III. m. Fn. 201.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

interne Überwachung und Beratung, Unterstützung und Einzelfallbewertung des ‚operativen Datenschutzes' durch funktional unabhängige interne Datenschutzbeauftragte andererseits" aus.[1241] Organisatorisch umgesetzt ist dieses Leitbild durch die Einrichtung der Rundfunkdatenschutzbeauftragten[1242] als „völlig unabhängige" Aufsichtsbehörden i. S. d. Art. 51 ff. DS-GVO sowie durch die Bestellung interner Datenschutzbeauftragter[1243] i. S. d. Art. 37 ff. DS-GVO.[1244] Es ist insbesondere diese völlige Unabhängigkeit der externen Datenschutzaufsicht, auf die sich die externe Transparenz der Rundfunkdatenschutzaufsicht zurückführen lässt: Dies betrifft zunächst die Ernennung der Rundfunkdatenschutzbeauftragten als Behörden i. S. v. Art. 51 DS-GVO; im Sinne der „völligen Unabhängigkeit" hat ihre Ernennung „in einem transparenten Verfahren" gem. § 53 Abs. 1 DS-GVO stattzufinden,[1245] das zur Überprüfbarkeit und Nachvollziehbar-

1241 *Der Rundfunkdatenschutzbeauftragte von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF*, Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten für das Jahr 2019, Rn. 92.

1242 Für den BR: Art. 21 Abs. 1 S. 1, 2 BR-G; DLR: § 16 Abs. 1 S. 1 DLR-StV; DW: § 64 Abs. 1 S. 1 DW-G; HR: § 28 Abs. 2 S. 1 HessDSIG; MDR: § 38 Abs. 1 S. 1 MDR-StV; NDR: § 44 Abs. 1 S. 1 NDR-StV; RB: § 14 S. 1 BremDSGVOAG; RBB: § 38 Abs. 1 S. 1 RBB-StV; SR: § 42b Abs. 1 S. 1 SMG; SWR: § 27 Abs. 1 S. 1 BWDSG i. V. m. §§ 39 Abs. 1 S. 1, 1 Abs. 1 S. 3 SWR-StV, § 39 Abs. 1 S. 2 SWR-StV; WDR: § 49 Abs. 1 S. 1 WDR-G; ZDF: § 16 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV.

1243 Vgl. auch (deklaratorisch) für den BR: Art. 22 BR-G; DLR: § 16 Abs. 4 DLR-StV; DW: § 66 S. 1 DW-G (mit Verweis auf die Art. 37 DS-GVO weitgehend wiederholenden §§ 5-7 BDSG); HR: § 7 i. V. m. § 28 Abs. 3 HessDSIG (Möglichkeit der Vereinigung der externen und internen Aufsicht in einer Stelle); MDR: § 38 Abs. 4 MDR-StV; RBB: § 4 Abs. 1 S. 1 BlnDSG i. V. m. § 36 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 42b Abs. 4 S. 1 SMG; WDR: § 49 Abs. 4 WDR-G; ZDF: § 16 Abs. 4 ZDF-StV.

1244 Die Aufsichtsbehörde i. S. d. Art. 51 ff. DS-GVO ist weithin in einer Stelle vereint (d. h. in den Rundfunkdatenschutzbeauftragten), obgleich sich manche Länder für eine (nach der DS-GVO zulässige) gespaltene Aufsicht durch die Rundfunkdatenschutzbeauftragten *und* die staatlichen Aufsichtsbehörden entschieden haben. Die in der Konsequenz notwendige Abgrenzung der Aufsichtszuständigkeit zwischen den Rundfunkdatenschutzbeauftragten und den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erfolgt bei den betroffenen Sendern (HR, RB, RBB und DW) entlang der Unterscheidung zwischen der Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken (Medienprivileg) und der sonstigen Datenverarbeitung. – Siehe weiterführend und mit Kritik *Der Rundfunkdatenschutzbeauftragte von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF*, Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten für das Jahr 2019, Rn. 29 f., 91.

1245 Eine weitere Transparenzpflicht im Sinne der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht ist mit der „öffentlichen" Ausweisung der für die Erfüllung der Aufgaben des Rundfunkdatenschutzbeauftragten erforderlichen Mittel im Haushaltsplan entsprechend Art. 52 Abs. 6 DS-GVO markiert, vgl. auch (deklaratorisch) für den BR: Art. 21 Abs. 3 S. 2 BR-G; DLR: § 17 Abs. 2 S. 3 DLR-StV; DW: § 64 Abs. 8 S. 2

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

keit[1246] entsprechender Entscheidungen beitragen soll.[1247] Vor allem aber ist mit der Transparenz der Rundfunkdatenschutzaufsicht die Berichtspflicht der Rundfunkdatenschutzbeauftragten angesprochen: In Zusammenschau mit den umfangreichen Informationsrechten der Rundfunkdatenschutzbeauftragten gem. Art. 58 Abs. 1 Buchst. a, e und f DS-GVO[1248] können die jährlich zu veröffentlichenden Tätigkeitsberichte gem. Art. 59 DS-GVO[1249] auch wesentlich zur Transparenz der Rundfunkanstalten im Bereich des Datenschutzes beitragen. Die Quantität und Qualität der Publikumsinformation hängt dabei vor allem von der Initiative und dem Amtsverständ-

DW-G; MDR: § 39 Abs. 2 S. 3 MDR-StV; NDR: § 45 Abs. 2 S. 3 NDR-StV; SR: § 42c Abs. 2 S. 3 SMG, ferner § 4 Abs. 3 S. 2 SR-Datenschutz-Satzung; SWR: § 27 Abs. 3 S. 5 BWDSG i. V. m. §§ 39 Abs. 1 S. 1, 1 Abs. 1 S. 3 SWR-StV; WDR: § 50 Abs. 2 S. 3 WDR-G; ZDF: § 17 Abs. 2 S. 3 ZDF-StV.

1246 So *Boehm*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO – BDSG, Art. 53 DS-GVO Rn. 5.

1247 Zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben und mit Rücksicht auf die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgt die Wahl der Rundfunkdatenschutzbeauftragten dementsprechend durch die Gremien der Sender; siehe für den BR: Art. 21 Abs. 1 S. 3 BR-G (Ernennung durch den Rundfunkrat mit Zustimmung des Verwaltungsrats); DLR: § 16 Abs. 1 S. 2 DLR-StV (Ernennung durch den Hörfunkrat mit Zustimmung des Verwaltungsrats); DW: § 64 Abs. 2 S. 1 DW-G (Ernennung durch den Rundfunkrat mit Zustimmung des Verwaltungsrats); HR: § 28 Abs. 2 S. 1 HessDSIG (Ernennung durch den Rundfunkrat); MDR: § 38 Abs. 1 S. 2 MDR-StV (Ernennung durch den Rundfunkrat mit Zustimmung des Verwaltungsrats); NDR: § 44 Abs. 1 S. 2 NDR-StV (Ernennung durch den Rundfunkrat auf Vorschlag des Verwaltungsrats); RB: § 14 S. 1 BremDSGVOAG (Ernennung durch den Rundfunkrat); RBB: § 38 Abs. 1 S. 1 RBB-StV (Ernennung durch den Rundfunkrat); SR: § 42 Abs. 1 S. 2 SMG (Ernennung durch den Rundfunkrat); SWR: § 27 Abs. 1 S. 2 BWDSG i. V. m. §§ 39 Abs. 1 S. 1, 1 Abs. 1 S. 3 SWR-StV, § 39 Abs. 1 S. 2 SWR-StV (Ernennung durch den Rundfunkrat mit Zustimmung des Verwaltungsrats); WDR: § 49 Abs. 1 S. 2 WDR-G (Ernennung durch den Rundfunkrat); ZDF: § 16 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV (Ernennung durch den Fernsehrat mit Zustimmung des Verwaltungsrats).

1248 Vgl. auch (deklaratorisch) für den BR: Art. 21 Abs. 6 S. 1 BR-G; DLR: § 18 Abs. 1 S. 2 DLR-StV; DW: § 65 Abs. 1 S. 2 DW-G; MDR: § 40 Abs. 1 S. 2 MDR-StV; NDR: § 46 Abs. 1 S. 2 NDR-StV; SR: § 42d Abs. 1 S. 2 SMG; SWR: § 27 Abs. 7 S. 1 BWDSG i. V. m. §§ 39 Abs. 1 S. 1, 1 Abs. 1 S. 3 SWR-StV; WDR: § 51 Abs. 1 S. 2 WDR-G; ZDF: § 18 Abs. 1 S. 2 ZDF-StV.

1249 Vgl. auch (deklaratorisch) für den BR: Art. 21 Abs. 9 BR-G; DLR: § 18 Abs. 4 S. 2 DLR-StV; DW: § 65 Abs. 6 DW-G; MDR: § 40 Abs. 4 MDR-StV; NDR: § 46 Abs. 4 S. 2 NDR-StV; RB: § 14 S. 8 BremDSGVO-AG (ohne Veröffentlichungspflicht); RBB: § 38 Abs. 7 RBB-StV (ohne Veröffentlichungspflicht); SR: § 42d Abs. 5 S. 2 SMG; SWR: § 27 Abs. 10 BWDSG i. V. m. §§ 39 Abs. 1 S. 1, 1 Abs. 1 S. 3 SWR-StV; WDR: § 51 Abs. 5 WDR-G; ZDF: § 18 Abs. 4 S. 2 ZDF-StV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

nis[1250] der jeweiligen Beauftragten ab; Art. 59 S. 1 DS-GVO sieht lediglich vor, dass der Jahresbericht „eine Liste der Arten der gemeldeten Verstöße und der Arten der getroffenen Maßnahmen" enthalten *kann* und lässt den jeweiligen Amtsinhabern im Übrigen einen weiten Spielraum.[1251]

1250 So sieht sich beispielsweise der Rundfunkdatenschutzbeauftragte von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF primär den senderinternen Gremien und weniger der Öffentlichkeit verpflichtet, siehe den Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten für das Jahr 2019, Rn. 3.

1251 *Boehm*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO – BDSG, Art. 59 DS-GVO Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

§ 9 Synthese

Am Ende dieses ersten Teils zu der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten stehen nicht allein normative Einsichten. Transparenz, begriffen als Prozess des Abbaus von Informationsasymmetrien, erschöpft sich keineswegs in seiner rechtlichen Dimension, sondern fordert geradezu die Berücksichtigung auch außerrechtlicher Faktoren, die umgekehrt die rechtlich *sach*angemessene Verarbeitung des Phänomens erst ermöglichen. In diesem Sinne treten zu den im Folgenden entfalteten normativen Schlussfolgerungen (A.) institutionell (und auch: medienpolitisch) konnotierte Gedanken (B.) sowie kulturelle Perspektiven (C.): Die normative Steuerung des Abbaus von Informationsasymmetrien darf die institutionellen Bedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht übersehen und kann ihre kulturellen Vorbedingungen nicht ohne Weiteres überwinden.

A. Die normative Steuerung des Abbaus von Informationsasymmetrien: Potenziale und Limitierungen

I. Transparenz im Kontext verfahrensrechtlichen Denkens

Wenn sich die Transparenz der Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (neben der internen Programmkontrolle) vor allem im Rahmen der prozedural angelegten Auftragskonkretisierung (gem. § 31 Abs. 1, 2, § 32 MStV)[1252] entfaltet und auch die Transparenz des Finanz- und Geschäftsgebarens der Sender mit den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge (§§ 97 ff. GWB),[1253] zur Ermittlung des Finanzbedarfs (§ 36 MStV, §§ 1-7 RFinStV)[1254] sowie der externen Rechnungsprüfung[1255] maßgeblich durch prozedurale Steuerungsansätze geleitet ist, dann liegt die Beobachtung nahe: Der Abbau von Informationsasymmetrien vollzieht sich regelmäßig in prozedural strukturierten Zusammenhängen.

1252 Dazu oben § 6 C. (S. 189 ff.) und D. I. (S. 210 ff.).
1253 Dazu oben § 7 A. II. (S. 231 ff.).
1254 Dazu oben § 7 C. (S. 266 ff.).
1255 Dazu oben § 7 E. (S. 291 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Diese Beobachtung mag auf den ersten Blick als bloßer Ausdruck einer Korrelation erscheinen; die Beschreibung allein eines äußeren Zusammenhangs lässt den Schluss auf einen inneren, kausalen Zusammenhang (noch) nicht zu. Die innere Verbindung von (objektiv-rechtlicher) Transparenz und prozeduraler Steuerung erhellt erst der Anschluss an den Verfahrensgedanken im Verwaltungsrecht: Wenn das Verwaltungsverfahren ein „planvoll geordnete[r] Vorgang der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung in der Verantwortung eines Trägers öffentlicher Verwaltung zwecks Befähigung der betreffenden Stelle, sich auf rationale Weise zu verhalten" ist und das Verwaltungsverfahrensrecht als die Summe der Vorschriften definiert werden kann, „die die Ordnung der Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie die Interaktion Beteiligter regeln und auch den inneren Prozess der Willens- und Entscheidungsbildung hin zum behördlichen Handeln mitgestalten",[1256] dann liegt offen: Das (Verwaltungs-)Verfahren ist nicht nur als Verwirklichungsmodus des materiellen (Verwaltungs-)Rechts zu apostrophieren,[1257] sondern maßgeblich als ein Kommunikationsprozess.[1258] Kommunikation, verstanden als „intersubjektive Bewegung von Information von einem Sender zu einem Empfänger",[1259] trägt den Abbau von Informationsasymmetrien insofern in sich. Verfahren erzeugen folglich (faktisch) Transparenz. Eine Gleichsetzung von Transparenz mit der Funktion des Verwaltungsverfahrens ist damit gleichwohl nicht verbunden:[1260] Der Abbau von Informationsasymmetrien ist vielmehr ein (gegebenenfalls, aber nicht zwingend bezweckter) Verfahrens*effekt* und/oder ein Verfahrens*instrument*.[1261]

1256 *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 12.

1257 Grundlegend *Wahl*, in: VVDStRL 41 (1983), S. 151 (153).

1258 Siehe nur *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 95 ff. – *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 (231) charakterisiert das Verwaltungsverfahren ferner als „Wissensgenerierungs-, Informationsverarbeitungs- […] und Entscheidungsprozess". – Vor diesem Hintergrund speziell zu den *kommunikativen* Verfahrenshandlungen im deutschen Verwaltungsrecht *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, S. 45 ff., die im Ergebnis (S. 604 ff.) einen grundlegenden Wandel des Verwaltungsverfahrensrechts zum „Verwaltungskommunikationsrecht" konstatiert.

1259 *Kloepfer*, Informationsrecht, § 1 Rn. 60.

1260 Dazu *Schoch*, VerwArch 25 (1992), 21 (23 ff.). – A. A. *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 (243), die die *Verfahrens- und Ergebnistransparenz* als eigenständige demokratische Funktion des (Verwaltungs-)Verfahrens wertet.

1261 *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 154.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Einsicht in den so akzentuierten Eigenwert des Verfahrens[1262] klärt vor diesem Hintergrund nicht nur den (kausalen) Zusammenhang zwischen prozeduralen Defiziten und informellen – und insofern intransparenten – Praktiken auf.[1263] Zwar sind (Verwaltungs-)Verfahren als Kommunikationsprozesse primär auf die Informationsgewinnung und -verarbeitung zur administrativen Willensbildung gerichtet und in diesem Kontext Grundlage der behördlichen Interessenverarbeitung,[1264] aber partizipative (kommunikative) Verfahrenselemente wie die Beteiligung der Öffentlichkeit zeigen außerdem: Verfahren können sowohl aus administrativer als auch aus gesellschaftlicher Perspektive zu einem Abbau von Informationsasymmetrien, d. h. zu mehr Transparenz, führen. Kommunikation erschöpft sich nicht in einem einseitigen Informationsfluss,[1265] sondern ist stets Informations*austausch*.[1266] Dieser Befund ist weder neu noch auf die Prozeduralisierung im Rahmen des Rundfunkrechts beschränkt, er ist im Rahmen von Genehmigungs-, Planfeststellungs- und sonstigen Planungsvorhaben längst bekannt.[1267] Insbesondere der (verfahrensbegleitenden) Öffentlichkeitsbeteiligung kann unter diesen Vorzeichen eine „legitimati-

1262 Grundlegend zum Eigenwert des Verfahrens *Fehling*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 278 ff.; *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 ff.; ferner *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 72.

1263 *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 15.

1264 *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 99: „Informationsgewinnung und Wissenserzeugung im Verwaltungsverfahren sind keine ziellosen Vorgänge, die Verarbeitung der gewonnenen Information ist keine zweckfreie Veranstaltung. Der […] Prozess der Informationsverarbeitung erfolgt […] mit Blick auf die behördliche Willensbildung."

1265 Ebenso *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, S. 18.

1266 Am Beispiel der Öffentlichkeitsbeteiligung *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (242 f.). – Bereits *Schmidt-Aßmann*, in: Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, S. 1 (9) weist auf die „*Gegenseitigkeit* positiver Verfahrenseffekte, die in der alten Gegenüberstellung von administrativer Informationsgewinnung und Rechtsschutz höchst unvollkommen erfaßt" werde, hin. – Mit Hinweis auf ein insofern gewandeltes (Selbst-)Verständnis der Verwaltung hin zur *kooperativen* Verwaltung *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, S. 615 ff. – (Zu) einseitige Betonung allein des Informationsbedarfs der Verwaltung bei *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, S. 213 f.

1267 Dazu *Fehling*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 278 (309); *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 97. – Ausführlich am Beispiel der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, S. 121 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

onsverstärkende Wirkung" attestiert werden;[1268] als Verfahrens*ziel* können partizipatorische Verfahrenselemente ferner Akzeptanz erzeugen.[1269] In einem allgemeineren Sinne können Verfahren die Rationalität von Sachentscheidungen gewährleisten,[1270] bei konkreter Betrachtung gilt dies wiederum vor allem für die Beteiligung der Öffentlichkeit.[1271]

Nicht zuletzt der Rundfunkgesetzgeber kann sich diese skizzierten *Verfahrenseffekte* als *Instrumente* zur Erreichung medienpolitischer *Ziele* zunutze machen – und er tut dies bereits zur Konkretisierung unbestimmter, grundrechtssensibler Tatbestände, in denen die legislatorische Regelungsdichte verfassungsrechtlich begrenzt und das jeweilige Entscheidungsergebnis qua Verfassungsrecht offen zu halten ist, auf eine Konkretisierung im Einzelfall aber nicht verzichtet werden kann.[1272] Die prozedurale Struktu-

1268 *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 149. – *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 (242) qualifiziert „Legitimation" sogar als eigenständige „demokratische Funktion". – Kritisch *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (243 f.). – Ablehnend *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, S. 211: „[…] in einem politischen System, das seine Teilsysteme nach Funktionen differenziert und spezifiziert, [sollten] der ausführenden Verwaltung nicht zugleich Funktionen der Legitimation, der Konsensbeschaffung und Enttäuschungsbewältigung aufgetragen werden […], weil das ihre Entscheidungsprozesse mit Nebenfunktionen belasten und ihre Rationalisierung erschweren würde."

1269 Grundlegend *Schoch*, VerwArch 25 (1992), 21 (31 f.); ähnlich *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 (244 f.), die „Transparenz und Partizipationsangebote" als Instrumente der „Akzeptanzbeschaffung" nennt; differenziert *Durinke/Durinke*, KommJur 2016, 241 (244); allgemein für kommunikative Verfahrenshandlungen *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, S. 228; zum Aspekt der Akzeptanz ferner *Wahl*, in: VVDStRL 41 (1983), S. 151 (159); *Fehling*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 278 (282 f.); *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 150 ff. – Pointiert *Schmidt-Aßmann*, in: Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, S. 1 (9): „Herrschaft wird heute nicht in punktuellen Kontakten und in den Formen des kurzen Befehls akzeptiert, sondern in länger andauernden Begegnungen, Gesprächen und Erklärungen, in der Vermittlung von Einsehbarkeit."

1270 Grundlegend *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, S. 203: Die in einem Entscheidungsprozess erreichbare Rationalität hängt von der Wahl der Organisations- und Verfahrensform ab. Ferner *Fehling*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 278 (285 f.); *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 (246) („Schlüsselfrage der gegenwärtigen Verfahrensdiskussion"); *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Einl Rn. 155 ff.

1271 *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 (253) bildet eine „Solange-Formel": „Solange und soweit die Beteiligungschancen externen Sachverstands in wissensgenerierenden Verfahren defizitär sind, leidet die Richtigkeitsgewähr."

1272 Plastisch *Schoch*, VerwArch 25 (1992), 21 (28): Das Entscheidungsverfahren erlangt umso mehr Gewicht, „je weniger das Entscheidungsergebnis gesetzlich vorwegbe-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rierung von Entscheidungen erweist sich hier als besonders geeignet, der Rundfunkfreiheit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten Rechnung zu tragen (Stichwort: Grundrechtsschutz durch Verfahren). Mit zunehmender Prozeduralisierung des Rundfunkrechts[1273] rückt die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten so nicht nur in den Kontext des verfahrensrechtlichen Denkens, in Ansehung des inneren Zusammenhangs zwischen dem Abbau von Informationsasymmetrien und der verfahrensrechtlichen Steuerung dürfte die Prozeduralisierung auch die Transparenz der Sender *befördern*. Verantwortlich für diese Entwicklung zeichnen vor allem unionsrechtliche Einwirkungen, die nicht nur allgemein als Triebfeder für die Aufwertung des Verfahrensgedankens gelten können,[1274] sondern – wie die Untersuchung der objektiv-rechtlichen Transparenz zeigt[1275] – beachtliche Wirkmacht auf die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten entfalten.

Bei all dem bleibt aber zu gewärtigen: Die Prozeduralisierung von Entscheidungsprozessen ist kein „Allheilmittel". Begreift man Verfahren als „Medium der Rechtsverwirklichung", spiegeln Verfahren und Verfahrensergebnis nicht nur materielle Regelungsabsichten wider, sondern sind auch mit den Verfahren eigenen (Vor- und) Nachteilen behaftet.[1276] Dennoch kann der einseitige Hinweis etwa auf den zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand komplexer Verfahren nicht pauschal die Prozeduralisierung und insbesondere die – vordergründig aufwändige – Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Verfahren diskreditieren: Wer einen einlinigen Effizienzbegriff vermeidet und den Eigenwert des Verfahrens anerkennt, wird im Gegenteil zu dem Schluss kommen, dass die positiven Effekte par-

---

stimmt ist". Ebenso *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 (238 f.) („Daumenregel"). Ähnlich bereits *Schmidt-Aßmann*, in: Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, S. 1 (5): Verfahren als Ausgleich für materielle Steuerungstechniken, „als Aushilfe für (zunächst) inhaltlich nicht Formulierbares".

1273 Grundlegend *Vesting*, Prozedurales Rundfunkrecht, S. 220 ff.

1274 *Fehling*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 278 (317); ähnlich *Gurlit*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 227 (233), die auf die Tendenz europäischer Regelungskonzepte zu prozeduralen Steuerungsmechanismen hinweist. – Für den Bereich der kommunikativen Verfahrenshandlungen stellt *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, S. 600 umgekehrt nationale Impulse für die unionale Rechtsentwicklung fest.

1275 Dazu vor allem § 7 A. (S. 223 ff.), ferner § 6 C. (S. 189 ff.).

1276 *Wahl*, in: VVDStRL 41 (1983), S. 151 (154). – Speziell zur „Gefahr einer dysfunktionalen Instrumentalisierung" des Verfahrens *Fehling*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 278 (287 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tizipativer (kommunikativer) Verfahrenselemente die „Effizienz" des Entscheidens durchaus erhöhen können, indem „notwendige Informationen in den Entscheidungsprozess gelangen und […] Konsensbildungsprozesse ermöglicht und dadurch die Akzeptanzchancen erhöht werden".[1277]

II. Gremientransparenz als „Schlüssel" zur Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Als wesentliche Einsicht der Untersuchung der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist ferner zu konstatieren: Die objektiv-rechtliche Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist durch die einseitige Betrachtung allein der externen Transparenz, d. h. der Transparenz gegenüber der Gesellschaft, nur unzureichend abgebildet. Das Thema verlangt eine holistische Betrachtung, die die senderinterne Transparenz zwischen den Anstaltsorganen sowie die Inter-Akteur-Transparenz, etwa zwischen den an der Rundfunkfinanzierung beteiligten Akteuren, in den Blick nimmt. In diesem Sinne erschöpft sich die Transparenz der Sender nicht allein in den Veröffentlichungspflichten der Sender, sondern realisiert sich auch in den der externen Transparenz vorausliegenden Informationsbeziehungen innerhalb der Sender und tritt als Inter-Akteur-Transparenz bei kooperativen Verfahren, die im Wege von Beteiligungsprozessen und/oder verfahrensabschließenden Veröffentlichungen auch die Öffentlichkeit betreffen, in Erscheinung. Dabei steht insbesondere Letzteres, die Relevanz der Inter-Akteur-Transparenz, maßgeblich unter den Vorzeichen des verfahrensrechtlichen Denkens im Verwaltungsrecht: Wenn die Annahme zutrifft, dass Verfahren den Abbau von Informationsasymmetrien befördern, sind im Rahmen der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten außer den Sendern selbst sonstige an diesen Verfahren beteiligte Akteure in den Blick zu nehmen, die ihrerseits zum Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Öffentlichkeit beitragen können.

1277 So *Wahl*, in: VVDStRL 41 (1983), S. 151 (164); unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, S. 270 ff. Ähnlich (unter Hinweis auf die Messbarkeitsprobleme eines Kosten-Nutzen-Vergleichs) *Fehling*, in: VVDStRL 70 (2011), S. 278 (322 ff.): „Ein höherer Verfahrensaufwand kann eine ‚gute Investition' sein, wenn dadurch die Fehlerquote so verringert wird, dass der Nutzen besserer Verwaltungsentscheidungen die Verfahrenskosten überwiegt."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Es sind gleichwohl die internen Rundfunkgremien, Rundfunkrat und Verwaltungsrat, die im Zentrum dieser Untersuchung der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten stehen: Begreift man die Rundfunkfreiheit als „Organisationsproblem", markieren die binnenpluralistisch angelegten Gremien als „Sachwalter der Allgemeinheit" und Lösung dieses Problems das typusprägende Merkmal öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Folgerichtig üben Rundfunkrat und Verwaltungsrat (nach der *normativen* Zuschreibung des BVerfG) unabhängigen und effektiven Einfluss auf die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags in seiner *gesamten* Breite aus. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive bedingt diese Aufgabe zum einen Mindestanforderungen an die informatorische (Rechts-)Stellung der Gremien innerhalb der Sender, zum anderen bleiben Aufgabe und Funktion der „Rundfunkparlamente" nicht folgenlos für die Transparenz der Gremien selbst:

> „Die Aufsicht über die weithin öffentlich-rechtlich finanzierten Rundfunkanstalten durch plurale, die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegelnde Aufsichtsgremien, deren Mitglieder als Sachwalter der Allgemeinheit die Gewährleistung einer Rundfunkberichterstattung kontrollieren, […] ist eine Aufgabe, deren Wahrnehmung jedenfalls hinsichtlich ihrer Grundentscheidungen die Möglichkeit öffentlicher Anteilnahme erfordert."[1278]

Die Gremien können damit als wesentlicher Faktor für die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gelten. Mit anderen Worten: Die Transparenz von Rundfunkrat und Verwaltungsrat ist der „Schlüssel" zur Transparenz der Sender. Der Rundfunkgesetzgeber verkennt indes diese Rolle; zugunsten eines „Mindest-Mindestmaßes" unterschreitet er mit Blick auf die externe Transparenz der Gremien das verfassungsrechtlich Mögliche und verfehlt im Bereich der internen Transparenz der Anstalten das insofern Gebotene. Impulse für die objektiv-rechtliche Transparenz der Sender könnten demgegenüber vom Kommunalrecht ausgehen.[1279] In Ansehung der eher prekären, jedenfalls undemokratischen grundrechtlichen Legitimationsgrundlage der Gremien bieten sich unter diesen Vorzeichen

1278 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 79).

1279 Vgl. *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 4 Rn. 168 ff. (Informationsrechte des kommunalen Vertretungsorgans), Kap. 5 Rn. 81 ff. (Informationsrecht des einzelnen Gemeindevertreters), Kap. 6 Rn. 151 ff. (Verfahren der Ausschüsse), Kap. 7 Rn. 56 ff. (Sitzungsöffentlichkeit des kommunalen Vertretungsorgans), Kap. 9 Rn. 20 (Unterrichtung der Gemeindeeinwohner).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

– im Vergleich zum Kommunalrecht – gesteigerte und nicht geminderte Transparenzpflichten an.

III. Grenzen normativer Steuerung

Schließlich: Begreift man Transparenz als (realen) *Vorgang*, als den Abbau von Informationsasymmetrien in Bezug auf einen bestimmten Erkenntnisgegenstand, rezipiert die normative Steuerung dieses Vorgangs nicht nur außerrechtliche Faktoren, sie unterliegt auch ihrer begrenzenden Wirkung. In Ansehung des Umstandes, dass der Rundfunkgesetzgeber bei der Normierung der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten weit hinter dem insofern verfassungsrechtlich Möglichen geblieben ist und die Sender selbst unter dem Vorzeichen des parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalts für die Rundfunkordnung nicht als „Ersatzgesetzgeber" in Erscheinung treten können, unterliegt die Transparenz der Rundfunkanstalten sogar *vor allem* diesen außerrechtlichen Grenzen. Diese Grenzen sind zum einen *institutioneller* Natur: Die Transparenz der Rundfunkanstalten ist auf die Leistungsfähigkeit der Rundfunkgremien als „Schlüssel" zur Transparenz angewiesen. Zum anderen stößt die normative Steuerung des Abbaus von Informationsasymmetrien auf *kulturelle* Grenzen: Recht muss als kulturelles Phänomen seine kulturellen Vorbedingungen verarbeiten und kann sie nicht ohne Weiteres überwinden.

B. Die institutionelle Dimension: Professionalisierung der internen Rundfunkaufsicht

Wenn die Gremien als „Schlüssel" zur objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten apostrophiert werden können, ist der gedankliche Schritt zu der Kritik an der institutionellen Eignung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat, ihre (rundfunkverfassungsrechtlichen) Aufgaben tatsächlich wahrzunehmen, nicht weit. Denn Gremien, die bereits mit ihrer Kontroll- und Aufsichtsfunktion teilweise überfordert und nach der Beobachtung nicht nur ihrer Kritiker der Anstaltsexekutive weitgehend ausgeliefert sind, dürften kaum dazu prädestiniert sein, als „Sachwalter der Allgemeinheit" außerdem eine substanzielle gesellschaftliche Vermittlungsfunktion zu erfüllen. Auch in diesem Sinne dürfte *Carlo Schmid* mit seinem so überspitzten wie oft bemühten Ausspruch nach wie vor den Finger in die Wunde legen:

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> „Öffentlich-rechtliche Unternehmen von der Größenordnung unserer Fernsehanstalten kann man in ihrem organisatorischen, finanziellen, personalpolitischen Gebaren nicht durch Gremien von Dilettanten kontrollieren, die sich einmal im Monat beraten."[1280]

Im Rahmen des – durch das BVerfG sanktionierten – „binnenpluralistischen" Organisationsmodells öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, das an die Stelle demokratischer Legitimation ständische Repräsentation setzt, führt dennoch kaum ein Weg an den Gremien vorbei. Die *externe* Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist ohne die Transparenz ihrer Gremien schwer denkbar. Zwingt das Verfassungsrecht aber zu systemimmanentem Denken, kann insbesondere eine Stärkung der Gremien zu einer Stärkung der externen Transparenz führen; angezeigt ist mit anderen Worten eine Minderung der „institutionellen Asymmetrie zwischen der Macht der Intendanz und der Ohnmacht der Aufsichtsgremien".[1281] Konkret bedeutet dies (neben einer Verbesserung der *internen* Transparenz) zunächst die Verbesserung der individuellen Voraussetzungen der Gremienarbeit – d. h. (die Einführung von) Schulungen und Fortbildungen[1282] sowie die Normierung gesetzlicher Anforderungen an die Qualifikation der Mitglieder (abseits intakter bürgerlicher Ehrenrechte).[1283] Unverzichtbar ist daneben die Normierung voraussetzungsfreier Rechte zur Einholung externen Sachverstands;[1284] außerdem gefordert ist die (weitere) Unterstüt-

1280 Zitiert nach *Kepplinger/Hartmann*, Stachel oder Feigenblatt?, S. 5. – Ähnlich *Kleinsteuber*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 115 (124): „Man fragt sich mitunter, wie man überhaupt Mitglieder eines Rats zu Wächtern eines Systems erklären kann, obwohl sie sich nur wenige Male im Jahr treffen, keine unabhängigen Erhebungen machen können und organisatorisch an der zu kontrollierenden Stelle hängen."

1281 *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (534).

1282 Dazu oben § 5 C. I. 3. m. Fn. 316.

1283 Dazu *Huber*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 65 (69); *Kepplinger*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 59 (61); *Kleinsteuber*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 115 (121); *Staffelt*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 53 (56). – Konsternierte Bestandsaufnahme zu den individuellen Voraussetzungen der Gremienarbeit bei *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (535 ff.). – Kritisch dagegen *Henneke*, NVwZ 2022, 1409 (1412 ff.), der die Normierung gesetzlicher Anforderungen an die Qualifikation der Gremienmitglieder nur hinsichtlich des Verwaltungsrats für angemessen (aber dort auch für angezeigt) erachtet.

1284 Zum Aspekt „externer Sachverstand" *Brosius/Rössler/Schulte zur Hausen*, Publizistik 45 (2000), 417 (439); *Deutschland*, in: Wieviel Macht den Räten?, S. 110 (114); *Hilker*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 102 (105); *Stadelmaier*, in:

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zung der Gremien durch unabhängige – mit hinreichenden Finanz-, Sach- und Personalmitteln ausgestattete – Geschäftsstellen.[1285] Im Übrigen setzt eine wirksame Gremienaufsicht und -kontrolle eine angemessene Gremiengröße[1286] sowie deutlich engere Sitzungsintervalle voraus[1287].[1288] Eine Professionalisierung der Gremien bliebe so nicht nur auf ihre Auswirkungen auf die externe Transparenz der Sender beschränkt, sie könnte die internen Steuerungsmöglichkeiten der binnenpluralistischen Aufsicht effektuieren und damit die Postulate des BVerfG zum organisatorischen Binnenpluralismus verwirklichen. Umgekehrt könnte sich die Transparenz der Gremien auch positiv auf das Rollenverständnis und das Selbstbewusstsein – kurz die Professionalität – der Gremien auswirken.[1289]

Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 42 (46); *Kepplinger/Hartmann*, Stachel oder Feigenblatt?, S. 90 ff. – Mit der Affäre um die ehemalige Intendantin des RBB, *Patricia Schlesinger*, hat dieser Aspekt an Aktualität gewonnen, vgl. *Hartung*, Die Gehälter der Intendanten legen nicht wir fest, Gespräch mit Heike Raab, FAZ Nr. 190 v. 17. 08. 2022, S. 13; *Robra*, Da ist der Wurm drin, FAZ Nr. 194 v. 22. 08. 2022, S. 6.

1285 Dazu *Grätz*, in: Festschrift Raff, S. 137 (139); *Kleinsteuber*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 115 (124). – Aus der Politik *Hartung*, Die Gehälter der Intendanten legen nicht wir fest, Gespräch mit Heike Raab, FAZ Nr. 190 v. 17. 08. 2022, S. 13: „Die personelle und finanzielle Ausstattung der Gremienbüros muss überprüft werden. Sie sollen in der Lage sein, die Fernseh-, Rundfunk- und Verwaltungsräte professioneller zu unterstützen. […] Wenn die Gremienmitglieder die erforderliche Unterstützung erhalten, können sie ihre Aufgabe auch erfüllen." Ferner *Robra*, Da ist der Wurm drin, FAZ Nr. 194 v. 22. 08. 2022, S. 6: „Es ist gut, dass der amtierende Vorsitzende der ARD öffentlich festgestellt hat, dass Gremien mit Biss eine bessere Unterstützung aus den Anstalten heraus benötigen […]."

1286 Pointiert *Weirich*, in: Wieviel Macht den Räten?, S. 60 (64): „Je größer der Rat, desto harmloser die Aufsicht." Ferner *Kleinsteuber*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 115 (121).

1287 Dazu *Kleinsteuber*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 115 (121).

1288 Allgemein zu der Professionalisierung der Gremien *Pienkny*, in: Wieviel Macht den Räten?, S. 116 (122); *Beck*, in: Festschrift Raff, S. 21 (23 f.); *Degenhart*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 97 (101); *Hilker*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 102 (106); *Kunert*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 107 (110 f.); *Schoch*, in: Festschrift Jarass, S. 525 (537 f.). – Gegen eine Professionalisierung *Jarren*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 76 (79 f.).

1289 In diese Richtung auch *Kunert*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 107 (111): „Es stärkt auf lange Sicht die Gremien, wenn sie und ihre Mitglieder ihre Arbeit transparent, sowohl gegenüber der Öffentlichkeit, wie auch gegenüber den entsendenden Organisationen darstellen und rechtfertigen – nur so ist überhaupt ein gesellschaftlicher Diskurs über die Arbeit vorstellbar." Ähnlich *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (91), Transparenz statt Expertokratie – die Lehren aus der

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

C. Kulturelle Faktoren: Selbstverständnis, Mentalität und Initiative als Vorbedingungen der Transparenz

Die (objektive) Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten allein als juristisches Problem zu begreifen, hieße die Realität auszublenden; die Transparenz der Sender ist keineswegs nur eine rechtliche Frage. Eine zentrale Rolle für den Abbau von Informationsasymmetrien (vor allem) gegenüber der Gesellschaft nehmen insbesondere *kulturelle* Faktoren ein, namentlich das Selbstverständnis, die Mentalität sowie die Initiative der relevanten Akteure innerhalb und außerhalb der Sender.[1290] In Sonderheit gilt dies für die Mitglieder der Rundfunkgremien, die im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung außerdem von ihren Kontroll- und Aufsichtskompetenzen Gebrauch machen müssen, anstatt allein den Konsens mit der Anstaltsleitung zu suchen.[1291] Im Ergebnis bedeutet dies: Transparenz darf nicht nur als (lästige) Pflicht,[1292] sondern muss als Aufgabe – auch im (Eigen-)Inter-

Affäre Schlesinger, 09. 08. 2022, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2022/neues-aus-dem-fernsehrat-91-transparenz-statt-expertokratie-die-lehren-aus-der-affaere-schlesinger/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023): Transparenz als „entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit der Aufsichtsgremien".

1290 Darauf weist auch *Stadelmaier*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 42 (47) hin: „Alle Regelungen und Erfahrungen sind nur dann tragfähig und erfolgreich in der Praxis, wenn hierzu die notwendige Einstellung der handelnden Personen kommt." – Ferner *Grätz*, in: Festschrift Raff, S. 137 (139); *Dobusch*, Neues aus dem Fernsehrat (58), DGB-Studie zur (fehlenden) Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkaufsicht, 26. 03. 2020, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/2020/dgb-studie-zur-fehlenden-transparenz-oeffentlich-rechtlicher-rundfunkaufsicht/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1291 Pointiert *Huber*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 65 (66): „Wenn die Räte schon bei ihren – wenigen – Initiativrechten sich um keine eigene Position bemühen und auf die Durchsetzung ihrer Meinung verzichten, was mag dann erst bei Angelegenheiten stattfinden (oder nicht stattfinden), die in der konsensualen Abstimmung mit der Anstaltsspitze erledigt werden? Natürlich sollen die Organe einer Anstalt zusammenwirken, das System ist ja nicht auf Zuspitzung angelegt. Allerdings ist es ein gravierender Unterschied, ob der Konsens aus der Kontroverse entsteht oder aus der Resignation der Gremien." – Ferner *Staffelt*, in: Professionalisierung der Medienaufsicht, S. 53 (55); *Hartung*, „Es kann nicht alles so bleiben, wie es ist", FAZ Nr. 185 v. 11. 08. 2022, S. 13; *Baum*, Wir zahlen doch nicht für unsere Unterforderung, FAZ Nr. 231 v. 05. 10. 2022, S. 13; *Frickel*, Da ist noch ein Posten zu besetzen, FAZ Nr. 245 v. 21. 10. 2022, S. 15.

1292 Diese Erfahrung äußert aber *Meng*, Mit beschränkter Wirkung, epd medien 28/2020, 8 (11): Sender agieren bei der Transparenz „mit gequälter Miene – und zugehöriger Motivationsbremse".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

esse der Sender – begriffen werden.[1293] Eine bloß formal verstandene und praktizierte Transparenz wird ungeeignet bleiben, mit der Transparenz verbundene Ziele wie „öffentliche Anteilnahme" und „(Beitrags-)Akzeptanz" zu erreichen, denn: „Transparenz hat etwas mit Kommunikations*willigkeit* und Kommunikations*fähigkeit* zu tun."[1294] Beachtung verlangen damit auch die Gelingensbedingungen von Kommunikation.[1295] Umgekehrt ist indes auch darauf hinzuweisen, dass Transparenz als Instrument die mit dem Abbau von Informationsasymmetrien verbundenen Wirkungen nur dann entfalten kann, wenn die verfügbaren Informationen auch auf das Interesse der Öffentlichkeit stoßen.[1296]

1293 In diese Richtung auch *Baum*, Wir zahlen doch nicht für unsere Unterforderung, FAZ Nr. 231 v. 05. 10. 2022, S. 13: „Die Gremien müssen ihre Diskussionsprozesse und Entscheidungen offenlegen und notfalls öffentlich verteidigen. Sie müssen gezielte Öffentlichkeitsarbeit machen. Sie vertreten die ‚Allgemeinheit', das gilt für jedes einzelne Mitglied. Auch sie müssen die berechtigten Anliegen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verteidigen."

1294 *Ludwig*, in: Sind ARD und ZDF noch zu retten?, S. 260 (272).

1295 Dazu bereits oben § 2 B. (S. 43 f.) und § 3 A. I. 3. (S. 55).

1296 Zur fehlenden Medienaufmerksamkeit für die Gremientätigkeit *Grätz*, in: Festschrift Raff, S. 137 (139).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Teil 2:
Subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten

§ 10 Fokus: Informationsfreiheitsrecht

Die externe Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, verstanden als der Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Sendern und der Gesellschaft, erschöpft sich nicht in der objektiv-rechtlichen Transparenz, d. h. in den Transparenzpflichten der Sender. Einen wesentlichen Aspekt der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bildet außerdem die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Sender; mit anderen Worten: individuelle Informationsansprüche gegen die Rundfunkanstalten.

Diverse (Fach-)Gesetze gewähren einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationsanspruch. Anders als die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten sind diese Informationsansprüche sachlich nicht auf *bestimmte* Informationen (etwa die Aufwandsentschädigungen der Rundfunkräte) begrenzt, sondern (im Rahmen ihres Anwendungsbereichs grundsätzlich) abhängig von dem jeweiligen Begehr. In diesem Sinne kann auch die Rede von der Beseitigung „blinder Flecken" durch die individuelle Information sein: Defizite des objektiven Rechts werden durch die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Sender und insofern die Informationsbegehren Einzelner (potenziell) ausgeglichen. Die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten und die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten stehen deshalb in einem wechselseitigen Ergänzungsverhältnis – zumal der Antragsteller eines Informationsanspruchs im Falle der Gewährung der begehrten Information regelmäßig frei über diese Information verfügen darf, kurz: sie veröffentlichen kann.[1297]

1297 Besonders augenscheinlich illustrieren dieses Ergänzungsverhältnis § 11 Abs. 4 S. 2 Nr. 9 BremIFG, § 7 Abs. 1 Nr. 14 LTranspG RP, § 8 Abs. 1 Nr. 18 SächsTranspG, § 5

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Für die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kommen vor diesem Hintergrund mehrere Anspruchsgrundlagen in Frage. Neben den fachgesetzlichen Ansprüchen des Archivrechts,[1298] Medienrechts[1299] sowie des Datenschutz-[1300] und Vergaberechts[1301] ist insbesondere der *allgemeine* Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht angesprochen. Es sind dabei aber allein die Informationsfreiheitsgesetze,[1302] die als Ausdruck eines grundlegenden Paradigmenwechsels gelten können: Ihr materiellrechtlich voraussetzungsloser Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen markiert die Abkehr von dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit („Arkanprinzip") und führt den Grundsatz der Informationszugangsfreiheit ein.[1303]

Mit Blick auf diese Schlüsselstellung sowie die tatbestandlich sowohl in persönlicher wie in sachlicher Hinsicht über die fachgesetzlichen Anspruchsgrundlagen hinausgehende Reichweite konzentriert sich diese Untersuchung deshalb auf den allgemeinen Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht; übrige fachgesetzliche Informationsansprüche werden, soweit relevant, in jenem

---

Abs. 1 S. 2 ThürTranspG, die die behördliche Veröffentlichung von auf Grund eines individuellen Antrags auf Informationszugang gewährten Informationen vorsehen.

1298 Siehe für den Bund § 10 Abs. 1 S. 1 BArchG; für die Länder § 6 Abs. 1 LArchG BW; Art. 10 Abs. 2 S. 1 BayArchG; § 8 Abs. 1 BlnArchG; § 9 Abs. 1 S. 1 BbgArchG; § 7 Abs. 1 S. 1 BremArchG; § 5 Abs. 1 HmbArchG; § 7 Abs. 1 S. 1 HessArchG; § 9 Abs. 1 LArchG MV; § 5 Abs. 1 S. 1 NdsArchG; § 6 Abs. 1 ArchG NRW; § 3 Abs. 1 S. 1 LArchG RP; § 11 Abs. 1 S. 1 ArchG SL; § 9 Abs. 1 SächsArchG; § 10 Abs. 1 S. 1 ArchG LSA; § 9 Abs. 1 S. 1 LArchG SH; § 16 Abs. 1 S. 1 ThürArchG. – Dazu auch § 43 NDR-StV: „Der NDR entscheidet in eigener Zuständigkeit, ob Unterlagen dem Staatsarchiv Hamburg angeboten und übergeben oder in eigener Verantwortung archiviert werden."

1299 Dazu § 11 C. III. 1. a) m. Fn. 1613 und 1614.

1300 Dazu § 11 C. III. 3. (S. 435 f.).

1301 Dazu § 11 C. III. 4. (S. 436 f.).

1302 Zur Reduktion der sprachlichen Komplexität ist hier in Anlehnung an die bundesgesetzliche Terminologie stets die Rede von „Informationsfreiheitsgesetzen", eingeschlossen sind damit sämtliche Gesetze, die einen *allgemeinen und materiellrechtlich voraussetzungslosen* Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gewähren, das heißt auch die „Transparenzgesetze" der Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen, das brandenburgische „Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz", das „Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein" sowie das hessische „Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz". Kein Informationsfreiheitsgesetz in diesem Sinne ist dagegen das Bayerische Datenschutzgesetz, das mit Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG allein einen *voraussetzungsvollen* Informationszugangsanspruch regelt.

1303 Statt Vieler *Schoch*, NVwZ 2015, 1.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rahmen thematisiert.[1304] Den Ausgangspunkt bildet eine Skizze zu den Funktionen der Informationsfreiheit (A.), ihren verfassungsrechtlichen Grundlagen (B.) sowie zu der gemeinsamen Grundstruktur der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder (C.).

A. Funktionen der Informationsfreiheit

Nicht anders als die Transparenz ist sich die Informationsfreiheit (als ein Aspekt der Transparenz) nicht selbst Zweck und Ziel,[1305] die Informationsfreiheit ist ein Mittel zur Erreichung anderer, externer Zwecke. Dabei fügen sich die Funktionen der Informationsfreiheit in einen breiteren Kontext und können „als Ausdruck der staatlichen Informationsvorsorge" akzentuiert werden.[1306] Unter diesen Vorzeichen haben sich in der wissenschaftlichen Diskussion mehrere Hauptfunktionen der Informationsfreiheit etabliert, die sich normativ durch die Zweckbestimmungen der Informationsfreiheitsgesetze der Länder[1307] bestätigt sehen können: Der Informationsfreiheit kommt zunächst eine *Kontrollfunktion* zu; als Sonderform der Verwaltungskontrolle tritt sie als Ergänzung zu den überkommenen staatlichen Kontrollmechanismen (Aufsicht, gerichtliche Kontrollen, Rechnungsprüfung) in Erscheinung.[1308] Zugeschrieben wird der Informationsfreiheit ferner eine demokratische *Partizipationsfunktion*; die Rede ist von der Ver-

1304 Siehe dazu die Ausführungen zum Verhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu den Informationszugangsrechten nach Fachrecht, § 11 C. III. (S. 428 ff.).

1305 Dazu oben § 2 A. (S. 41 ff.).

1306 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 45.

1307 Siehe § 1 Abs. 1 IFG BW (Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung); § 1 BlnIFG (Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und Kontrolle des staatlichen Handelns); § 1 Abs. 1 HmbTranspG (Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und Kontrolle des staatlichen Handelns); § 1 LTranspG RP (Abs. 2: Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, Kontrolle des staatlichen Handelns, Erhöhung der Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen, Förderung der Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe sowie der Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft); § 1 ThürTranspG (Abs. 1 S. 4: Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und Kontrolle des staatlichen Handelns). – Wenig aussagekräftig, da allein den Gesetzesinhalt skizzierend, sind dagegen § 1 Abs. 1 IFG MV, § 1 IFG NRW und § 1 Abs. 1 IZG SH.

1308 *Kloepfer*, in: Die transparente Verwaltung, S. 9 (19 f.); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 49.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

besserung der Teilhabe des Bürgers am Staatsgeschehen und insofern einer Form der praktischen Demokratieverwirklichung (jenseits der formalen Beteiligung an der demokratischen Willensbildung durch periodische Wahlen).[1309] Die Informationsfreiheit ist schließlich ein Instrument des *Grundrechtsvoraussetzungsschutzes*; sie kann den effektiven Grundrechtsgebrauch stärken, konkret: die individuelle Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 Abs. 1 GG) und – mit Rücksicht auf die ökonomische Bedeutung von Information als „Rohstoff"[1310] – die effektive Ausübung der Wirtschaftsgrundrechte (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG).[1311]

B. Informationsfreiheit als rechtspolitische Entscheidung

Anders als von der verbreiteten, aber insofern irreführenden gesetzlichen Terminologie suggeriert,[1312] ist die „Informationsfreiheit" (präziser „Informationszugangsfreiheit") der Informationsfreiheitsgesetze keineswegs mit der grundrechtlichen Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG zu identifizieren: Mit der Ausnahme des brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes sind die Informationsfreiheitsgesetze nicht etwa gesetzliche Ausprägungen eines verfassungsrechtlich aufgegebenen Informationszugangsanspruchs gegen staatliche Behörden, sondern das Produkt rechtspolitischer Entscheidungen.[1313]

Mit dem Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten", normiert Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG ein Abwehrrecht mit normgeprägtem Schutzbereich,[1314] das auch unter Zuhilfenahme demokratietheoretischer Argumente nicht zu einem Leistungsrecht mutiert.[1315] Zwar

1309 Diesen Aspekt betont insbesondere *Hong*, NVwZ 2016, 953 (954 f.); ferner *Bull*, ZG 2002, 201 (208 f.); *Kloepfer*, in: Die transparente Verwaltung, S. 9 (19); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 51.

1310 *Schoch*, VVDStRL 57 (1998), 158 (168); ferner *Kloepfer*, in: Die transparente Verwaltung, S. 9 (20 ff.).

1311 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 53.

1312 Stellvertretend für die Kritik *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl 2005, 1277 (1279); ausführlich zur Terminologie und möglichen Präzisierungen ferner *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 17 ff.

1313 Grundlegend *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 59 ff.

1314 Dazu *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Rn. 1006 f.

1315 Statt Vieler *Bull*, ZG 2002, 201 (207 f.). – A. A. *Wegener*, in: Festschrift Bartlsperger, S. 165 (169 ff.); *Scherzberg*, in: Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, A I Rn. 90 ff. Monographisch *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 289

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

können die Informationsfreiheitsgesetze verfassungsrechtliche Ziele wie die freie demokratische Meinungs- und Willensbildung *fördern*, ihr Erlass war aber verfassungsrechtlich weder gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG noch sonst grundrechtlich *gefordert*;[1316] auch den Staatszielbestimmungen, insbesondere dem Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 2 GG ist mit Rücksicht auf das offene Legitimationsmodell des Grundgesetzes[1317] ein derartiges (objektivrechtliches) Verfassungsgebot nicht zu entnehmen.[1318] Etwas anderes gilt einzig für das brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz: Der brandenburgische Gesetzgeber löst mit dem Gesetz den Verfassungsauftrag des Art. 21 Abs. 4 BbgLV ein.[1319]

Die Abkehr vom Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit und die Einführung eines materiellrechtlich voraussetzungslosen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen geht damit grundsätzlich auf die rechtspolitischen Entscheidungen der jeweils zuständigen Gesetzgeber zurück. Dies und die Untätigkeit der entsprechenden Gesetzgeber erklären auch, weshalb nicht sämtliche Länder ein Informationsfreiheitsgesetz kennen: In den Ländern Bayern und Niedersachsen gibt es bis heute kein Informationsfreiheitsgesetz.[1320] Unter der Mehrheit der Länder, die ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen haben, ist die informationsfreiheitsrechtliche Entwicklung im Übrigen verschieden weit fortgeschritten: So haben die Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen bereits den Schritt von der Informationsfreiheitsgesetzgebung hin zur Transparenzgesetzgebung vollzogen. Dies bedeutet: die Länder normieren nicht nur individuelle Informationszugangsansprüche, sondern auch aktive behördliche Veröffentlichungspflichten.[1321]

---

ff.; *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 222 ff.; *Wegener*, Der geheime Staat, S. 390 ff.

1316 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 67 ff.

1317 Grundlegend *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 24 Rn. 14: „Art. 20 Abs. 2 GG schreibt nicht bestimmte Legitimationsformen als solche vor, sondern einen bestimmten Gehalt an demokratischer Legitimation; für diesen sind die Legitimationsformen als Bausteine wirksam."

1318 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 82 ff.

1319 Dazu *Partsch*, NJW 1998, 2559, der dem BbgAIG indes attestiert, dem Auftrag des Verfassungsgebers in Art. 21 Abs. 4 BbgLV nicht gerecht geworden zu sein.

1320 Zu den rechtspolitischen Aussichten hinsichtlich der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen in Bayern und Niedersachsen *Dix*, JB InfoR 2019, 131 (142 f.).

1321 Resümierender Überblick zu der legislativen Entwicklung bei *Dix*, JB InfoR 2019, 131 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

C. Gemeinsame Grundstruktur der Informationsfreiheitsgesetze

Obgleich auf föderaler Ebene weder eine Simultangesetzgebung (etwa nach dem Vorbild der [Landes-]Verwaltungsverfahrensgesetze) stattfand noch ein entsprechender Musterentwurf (nach dem Vorbild des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes) existiert(e),[1322] weisen die Informationsfreiheitsgesetze eine gemeinsame Grundstruktur auf. Typusprägend ist insofern die Normierung eines materiellrechtlich voraussetzungslosen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.[1323] Für die Bejahung des individuellen Informationszugangs genügt ein Antrag einer anspruchsberechtigten (natürlichen oder juristischen) Person gegenüber einer anspruchsverpflichteten Stelle, der auf Zugang zu einer amtlichen Information gerichtet ist.[1324]

Der Anspruch auf Informationszugang ist damit zwar materiellrechtlich voraussetzungslos, aber nicht grenzenlos gewährleistet: Die Informationsfreiheitsgesetze begrenzen den Informationszugang insbesondere in Form von Ausnahmetatbeständen, die weitgehend verfassungsrechtlich determiniert sind und als solche dem Schutz öffentlicher und/oder privater Belange dienen.[1325] Dabei kann insbesondere zwischen absoluten Verweigerungsgründen, bei denen der Gesetzgeber abschließend entschieden hat, unter welchen Voraussetzungen der Informationszugang zu versagen ist, und relativen Verweigerungsgründen, die eine behördliche Ermessensent-

1322 Demgegenüber gibt es einen Professorenentwurf, siehe *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE),

1323 Für den Bund § 1 Abs. 1 S. 1 IFG; für die Länder § 1 Abs. 2 IFG BW; § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 1 BbgAIG; § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 1 Abs. 2 HmbTranspG; § 80 Abs. 1 S. 1 HessDSIG; § 1 Abs. 2 S. 1 IFG MV; § 4 Abs. 1 IFG NRW; § 11 Abs. 1 S. 1 LTranspG RP; § 1 S. 1 IFG SL, § 1 Abs. 1 S. 1 IFG; §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 S. 4 i. V. m. § 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG; § 1 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 3 S. 1 IZG SH; § 4 Abs. 1 Nr. 2 ThürTranspG. – Der Anspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG ist deshalb nicht dem Informationsfreiheitsrecht zuzuordnen. – Für ausführliche Nachweise zu der informationsfreiheitsrechtlichen Rezeption des funktionalen Behördenbegriffs siehe sogleich, § 11 vor A. m. Fn. 1338.

1324 Pointiert *Schoch*, AfP 2010, 313 (315).

1325 Für den Bund §§ 3-6 IFG; für die Länder §§ 4-6 IFG BW; §§ 5-11 BlnIFG; §§ 4, 5 BbgAIG; §§ 3-6b BremIFG; §§ 4-8 HmbTranspG; §§ 82-84 HessDSIG; §§ 5-8 IFG MV; §§ 6-9 IFG NRW; §§ 14-16 LTranspG RP; § 1 S. 1 IFG SL, §§ 3-6 IFG; §§ 4 Abs. 3 S. 1, 5 Abs. 1, 6, 11 Abs. 4 und 5 SächsTranspG; §§ 3-6 IZG LSA; §§ 9, 10 IZG SH; §§ 12, 13 ThürTranspG. – Dazu *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 2 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

scheidung vorsehen, unterschieden werden.[1326] Im Übrigen kennen die Informationsfreiheitsgesetze mit Ausnahme des SächsTranspG nur wenige (Teil-)Bereichsausnahmen.[1327] Eine durchgreifende Systematik verbunden mit einheitlichen gesetzlichen Wertungen ist indes nicht festzustellen.[1328]

Weitgehend einheitlich sind demgegenüber die informationsfreiheitsrechtlichen Bestimmungen über die Art des Informationszugangs: Dem Antragsteller steht insofern ein Wahlrecht zu zwischen der Auskunft, der Einsicht und ggf. dem Informationszugang in „sonstiger Weise".[1329] Übereinstimmung besteht außerdem mit Blick auf die durchgehende Anordnung einer Kostenfolge: Da sämtliche Informationsfreiheitsgesetze Kostenregelungen treffen, ist der Informationszugang grundsätzlich kostenpflichtig.[1330] Zur institutionellen Stärkung der Informationsfreiheit sowie der Gewährung subjektiven Rechtsschutzes haben der Bund und die Länder schließlich das Amt des Beauftragten für die Informationsfreiheit eingerichtet;[1331]

1326 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 49 f.

1327 Für den Bund § 3 Nr. 8 IFG; für die Länder etwa § 2 Abs. 3 IFG BW; § 2 Abs. 5 BbgAIG; § 3 Nr. 8, 9 BremIFG; § 5 HmbTranspG; § 81 Abs. 2 HessDSIG; § 3 Abs. 5, 6 LTranspG RP; § 2 SaarlIFG; § 3 Abs. 1 Nr. 8-11 IZG LSA; § 2 Abs. 4 IZG SH; § 2 Abs. 3-9 ThürTranspG. – Das SächsTranspG normiert mit den §§ 5 Abs. 1 Nr. 5, 6, 7, 8, 9, 12, 21 und 22, 11 Abs. 5 SächsTranspG dagegen eine Vielzahl von Bereichsausnahmen.

1328 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 39 ff.

1329 Für den Bund § 1 Abs. 2 IFG; für die Länder § 7 Abs. 5 IFG BW; § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 7 Abs. 1 S. 2 BbgAIG; § 1 Abs. 2 BremIFG; § 12 Abs. 1, 4 HmbTranspG; § 4 Abs. 1 IFG MV; § 5 Abs. 1 S. 5 IFG NRW; § 12 Abs. 1 LTranspG RP; § 1 S. 1 IFG SL, § 1 Abs. 2 IFG; § 11 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG; § 1 Abs. 2 IZG LSA; § 5 Abs. 1 IZG SH; § 11 Abs. 1 S. 2-4 ThürTranspG.

1330 Für den Bund § 10 IFG; für die Länder § 10 IFG BW; § 16 BlnIFG; § 10 BbgAIG; § 10 BremIFG; § 13 Abs. 6 HmbTranspG; § 88 HessDSIG; § 13 IFG MV; § 11 IFG NRW; § 24 LTranspG RP; § 9 IFG SL; § 12 Abs. 5 SächsTranspG; § 10 IZG LSA; § 13 IZG SH; § 15 ThürTranspG.

1331 Für den Bund § 12 IFG; für die Länder § 12 IFG BW; § 18 BlnIFG („Berliner Beauftragte oder Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit"); § 11 BbgAIG („Die oder der Landesbeauftragte für das Recht auf Akteneinsicht"); § 13 BremIFG; § 89 HessDSIG („Die oder der Hessische Informationsfreiheitsbeauftragte"); § 14 HmbTranspG („Die bzw. der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit"); § 14 IFG MV; § 13 IFG NRW („Beauftragte oder Beauftragter für das Recht auf Information"); § 19 LTranspG RP; § 4-8 IFG SL; §§ 13-15 SächsTranspG („Die oder der Transparenzbeauftragte"); § 12 IZG LSA; § 14 IZG SH („Die oder der Landesbeauftragte für Informationszugang"); §§ 17-20 ThürTranspG.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wird der Informationszugang abgelehnt, steht dem Antragsteller zudem verwaltungsrechtlicher Rechtsschutz zur Verfügung.[1332]

1332 Explizit für den Bund § 9 Abs. 4 IFG; für die Länder § 14 Abs. 2 S. 5, Abs. 3 BlnIFG; § 87 Abs. 5 HessDSIG; § 12 Abs. 2 IFG MV; § 22 LTranspG RP; § 1 Abs. 1 S. 1 IFG SL, § 9 Abs. 4 IFG; § 16 Abs. 1 SächsTranspG; § 9 Abs. 3 IZG LSA; § 7 IZG SH; § 21 ThürTranspG.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

§ 11 Der individuelle Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht

Die im vorangegangenen, ersten Teil der Untersuchung zu beobachtende föderale Brechung der Sachmaterie „Rundfunk" durchzieht nicht nur die objektiv-rechtliche Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, sondern prägt auch den individuellen Informationszugang bei den Sendern nach Informationsfreiheitsrecht. In diesem Sinne stützt(e) sich der Bundesgesetzgeber für den Erlass des IFG auf seine Annexkompetenz zur Regelung des Informationszugangs bei den Bundesbehörden; der Informationszugang bei den Behörden der Länder ist demgegenüber gem. Art. 70 Abs. 1 GG der Gesetzgebungskompetenz der föderalen Gliedstaaten zugeordnet.[1333] Für den individuellen Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht bedeutet dies: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ist allenfalls auf die Bundesrundfunkanstalt DW anwendbar,[1334] hinsichtlich der übrigen (Ein-)Landesrundfunkanstalten (BR, HR, RB, SR, WDR), Mehr-Länder-Rundfunkanstalten (MDR, NDR, RBB, SWR) und Allländer-Rundfunkanstalten (Deutschlandradio, ZDF) kommen allein Informationszugangsansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder in Frage.[1335]

Ungeachtet dieses Befundes sowie in Ansehung des Umstandes, dass auf föderaler Ebene weder eine Simultangesetzgebung stattfand noch ein entsprechender Musterentwurf existiert(e),[1336] bildet der funktionale Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG (bzw. seiner landesrechtlichen Entsprechungen[1337]) den – einheitlichen – Dreh- und Angelpunkt der Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informations-

1333 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 62 ff.

1334 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94. – Unzutreffend *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 62.

1335 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94, 99 f.

1336 Dazu bereits soeben § 10 C. (S. 350 ff.).

1337 § 1 Abs. 2 LVwVfG BW; § 1 Abs. 2 BlnVwVfG; § 1 Abs. 2 BremVwVfG; § 1 Abs. 2 HmbVwVfG; § 1 Abs. 2 HessVwVfG; § 1 Abs. 3 VwVfG MV; § 1 Abs. 2 VwVfG NRW; § 2 LVwVfG RP; § 1 Abs. 2 VwVfG SL; § 1 Abs. 2 VwVfG LSA; § 3 Abs. 2 LVwG SH; § 1 Abs. 2 ThürVwVfG.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

freiheitsrecht:[1338] Der Anspruch auf Informationszugang nach den Informationsfreiheitsgesetzen richtet sich insbesondere gegen Stellen, die Aufgaben

1338 Bund: § 1 Abs. 1 S. 1 IFG („Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen"). Zur Rezeption des funktionellen Behördenbegriffs gem. § 1 Abs. 4 VwVfG ausführlich *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 113 ff. – BW: § 2 Abs. 1 Nr. 1 IFG BW („Dieses Gesetz gilt […] für die Stellen des Landes […], soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen"). Das LIFG BW verzichtet damit zwar bewusst auf die Nennung des Begriffs „Behörde" und spricht stattdessen von „Stellen", schließt also nicht (unmittelbar) an die allgemeine verwaltungsrechtliche Definition des Behördenbegriffs an. In der Sache ergibt sich hieraus allerdings allein der – im vorliegenden Kontext irrelevante – Unterschied, dass der Kreis der Anspruchsverpflichteten auf Stellen, nur „soweit" sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, begrenzt und z. B. (im Gegensatz zu dem Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG) Regierungstätigkeit ausgeschlossen wird; siehe *Sicko*, in: Debus, Informationszugangsrecht BW, § 2 LIFG Rn. 18 ff. – Bln: § 2 Abs. 1 S. 1 Bln IFG („Dieses Gesetz regelt die Informationsrechte gegenüber den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen […] des Landes Berlin, den landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts […]"). Dazu *Städele*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 BerlIFG Rn. 7 f.: Funktionaler Behördenbegriff entsprechend § 1 Abs. 1 VwVfG Bln i. V. m § 1 Abs. 4 VwVfG. – Bbg: § 2 Abs. 1 S. 1 Bbg AIG („Das Akteneinsichtsrecht besteht gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Landes, […] den sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Landes […]"). Dazu *OVG Bln-Bbg*, Beschluss v. 31. 07. 2012 – OVG 12 S 95.11, ZD 2013, 42 (43): „[N]ach der von dem BVerwG bestätigten Rspr. des Senats zu der parallelen Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) erfasst die Vorschrift alle staatlichen Stellen, die öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und weder der Gesetzgebung noch der Rspr. zuzuordnen sind." – Brem: § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG („Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Landes […] einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen […]"). Dazu *BremOVG*, Beschluss v. 24. 08. 2011 – 1 B 198/11, BeckRS 2011, 55739: „Der Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG knüpft […] an den des § 1 Abs. 4 BremVwVfG an, es gilt also der – weite – funktionale Behördenbegriff […]." – Hmb: § 2 Abs. 3 HmbTranspG („Behörden sind alle Stellen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes […] in der jeweils geltenden Fassung einschließlich der der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts […]"). – Hess: § 2 Abs. 1 HessDSIG („Öffentliche Stellen sind die Behörden […] des Landes […]"). Dazu *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 80 Rn. 28; *Gounalakis*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 80 HessDSIG Rn. 8: Funktionaler Behördenbegriff. – MV: § 3 Abs. 2 IFG MV („Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle nach § 1 Abs. 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes"). – NRW: § 2 Abs. 1 NRW IFG („Dieses Gesetz gilt für die Verwaltungstätigkeit der Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes […] sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts […]. Behörde

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Den Ausgangspunkt dieses Paragraphen markiert folglich die – maßgeblich – verfassungsrechtlich determinierte Frage, ob die Rundfunkanstalten als juristische Personen des Öffentlichen Rechts solche Stellen sind, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen; oder mit anderen Worten: Sind die Sender Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung?[1339] Während die herrschende Meinung diese Frage nach dem Motto „Es kann nicht sein, was nicht sein darf" verneint[1340] und die Anstalten eher „zwischen Staat und Gesellschaft" ver-

---

im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt"). Dazu *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 80. – RP: § 3 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP („Behörde ist jede Stelle im Sinne des § 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes"). – SL: § 1 Abs. 1 S. 1 IFG SL i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG (s. o.). – Sachsen: § 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG („Transpranzpflichtige Stellen sind […] die sonstigen Stellen der öffentlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen […]"). Zwar sind laut SächsLT-Drs. 7/8517 S. 42 als „Stelle der öffentlichen Verwaltung […] alle Einrichtungen im verwaltungsorganisationsrechtlichen Sinn zu verstehen". Aus dem systematischen Zusammenhang des § 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG mit § 4 Abs. 3 S. 1 SächsTranspG, der ausweislich der Gesetzesbegründung, SächsLT-Drs. 7/8517 S. 43, unter anderem die Anspruchsverpflichtung der Gerichte (Nr. 1) und des Landtags (Nr. 4) nach § 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG beschränken will, ergibt sich jedoch, dass dem SächsTranspG gleichwohl der *funktionale* Behördenbegriff zugrunde liegt. Denn unter Geltung des „verwaltungsorganisationsrechtlichen" Behördenbegriffs wäre das Gesetz gar nicht auf die Gerichte und den Landtag anwendbar. – LSA: § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. a IZG LSA („Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Landes […]"). Vgl. dazu *VG Magdeburg*, Urteil v. 13. 12. 2017 – 6 A 247/16, BeckRS 2017, 148993 (Rn. 23). – SH: § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG SH („Informationspflichtige Stellen sind Behörden des Landes […]"). Dazu ausführlich *OVG SH*, Urteil v. 23. 07. 2020 – 4 LB 45/17, BeckRS 2020, 24121 (Rn. 45 ff.): „Der beklagte Landtagspräsident ist eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG. Er handelt vorliegend als eine Behörde des Landes, da er eine öffentlichrechtliche Verwaltungstätigkeit ausübt." – Thür: § 2 Abs. 1 ThürTranspG („Dieses Gesetz gilt für Behörden, Einrichtungen und sonstige öffentliche Stellen des Landes […] sowie für die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, soweit sie in öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Form öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen").

1339 Die „Behörden" im funktionalen Sinne können nicht pauschal mit den Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung gleichgesetzt werden, es kann aber de facto zu einer Identität von Rechtsträgern und Behörden kommen; dies ist bei den Rundfunkanstalten der Fall, siehe *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 1 VwVfG Rn. 135.

1340 Pointiert *Hain*, K&R 2010, 242 (246); zuvor *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 140.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ortet,[1341] führt eine zutreffende Verarbeitung der verfassungsrechtlichen Determinanten gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bei gleichzeitiger Beachtung unionsrechtlicher (Parallel-)Wertungen zu dem gegenteiligen Ergebnis (A.). Damit kommt eine Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach den Informationsfreiheitsgesetzen grundsätzlich in Frage (B.), sieht sich aber zugleich vor die Problematik des (Konkurrenz-)Verhältnisses des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu anderen Rechtsvorschriften gestellt (C.). Im Übrigen ist der Informationszugang bei den Rundfunkanstalten zwar materiellrechtlich voraussetzungslos, aber keineswegs ausnahmslos: Insbesondere mit Blick auf die Rundfunkfreiheit gelten für den Informationszugang Informationsrestriktionen (D.).

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

Die „öffentliche Anstalt" ist nach der von *Otto Mayer* geprägten Begriffsbildung ein „Bestand von Mitteln […], welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind".[1342] Dementsprechend zeichnet sich die Anstalt durch drei Merkmale aus: *Erstens* ihre Organisation als „organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbediensteten und Sachmitteln […] zu einer verselbständigten Verwaltungseinheit", *zweitens* durch ihre Aufgabe, namentlich die Wahrnehmung bestimmter *Verwaltungs*aufgaben, und *drittens* kennt die Anstalt – im Gegensatz zu der Körperschaft – keine Mitglieder, sondern Benutzer.[1343]

Eine allein formell-verwaltungsorganisationsrechtlich orientierte Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunk*anstalten* muss vor diesem Hintergrund zu dem Schluss kommen, dass der Staat mit der Errichtung der Sender staatliche Verwaltungsaufgaben rechtlich selbständigen, aber

1341 Programmatisch *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft.

1342 Grundlegend *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 268, 331.

1343 Statt Vieler *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 49. – Eine positivrechtliche Definition der „rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts" formuliert § 41 Abs. 1 LVwG SH: „Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sind von einem oder mehreren Trägern der öffentlichen Verwaltung errichtete Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit einem Bestand an sachlichen Mitteln und Dienstkräften Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

in die Staatsorganisation einbezogenen Verwaltungsträgern zur Erledigung überträgt.[1344] Mit anderen Worten: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung.[1345] Ebenso wenig wie es aber für die Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalt bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf die gewählte Organisations- oder Handlungsform ankommt,[1346] kann umgekehrt der zwingende Schluss von der öffentlich-rechtlichen Verfasstheit auf den staatlichen Charakter einer Organisation und ihrer Aufgaben zulässig sein. Wenngleich die Rechtsordnung keine „Anstalten" des Privatrechts kennt, ist die öffentlich-rechtliche Organisation deshalb lediglich ein Indiz für die Zugehörigkeit einer Stelle zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung.[1347] Maßgebend ist nicht die formell-verwaltungsorganisationsrechtliche, sondern die *materielle* Zuordnung. In der Sache geht es insofern um die Frage: Nehmen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch inhaltlich staatliche Aufgaben bzw. Verwaltungsaufgaben wahr?[1348]

1344 Vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 1; ferner *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 471: „Mittelbare Staatsverwaltung ist die nicht von den unmittelbaren Staatsbehörden, sondern von selbstständigen, das heißt rechtsfähigen Trägern wahrgenommene Verwaltung staatlicher Aufgaben."

1345 Ebenso *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 117.

1346 Grundlegend *BVerfG-K*, Beschluss v. 19. 07. 2016 – 2 BvR 470/08, NVwZ 2016, 1553 (Rn. 24 ff.): „Die Wahl der Organisationsform hat keine Auswirkungen auf die Grundrechtsbindung des Staates oder anderer Träger öffentlicher Gewalt. Das gilt nicht nur dann, wenn sie ihre Aufgaben unmittelbar selbst oder mittelbar durch juristische Personen des öffentlichen Rechts erfüllen, sondern auch dann, wenn sie auf privatrechtliche Organisationsformen zurückgreifen." (Rn. 27).

1347 M. w. Bsp. *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 20 f.: „[N]icht alles, was öffentlich-rechtlich organisiert ist, ist staatlich." Außerdem *ders.* ebd., S. 29: „Der Schluß von der Institution auf die Funktion ist […] unzulässig […]." – In diese Richtung bereits *Arndt*, JZ 1965, 337: Es ist „eine unhaltbare Annahme, daß nur das Staatliche öffentlich-rechtlich organisiert werden könne, weshalb in allem, was öffentlich-rechtlich organisiert ist, etwas Staatliches in die Erscheinung treten müsse". – Ferner *Bernsmann*, in: Festschrift Herzberg, S. 167 (172 f.); *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 172 f., 199. – Allgemein *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 10.

1348 *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 21: „Maßgeblich kann […] nur die Frage sein, welcher Charakter dem Funktionskreis zukommt, der den Rundfunkanstalten zugeordnet ist." Ebenso *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 53. – A. A. *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 200: „Zur Widerlegung des indiziellen Schlusses von der öffentlich-rechtlichen Organisationsform auf die Zugehörigkeit zur Staatlichkeit im rein organisatorischen Sinne muß vielmehr konkret nachgewiesen werden, daß

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

I. Herrschende Lehre: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk „zwischen Staat und Gesellschaft"

Die herrschende Lehre verneint diese Frage; sie kommt mit den Worten *Ossenbühls* „aufgrund einer Aufgabenanalyse zu dem Ergebnis, daß die Rundfunkanstalten staatsfremde Aufgaben in öffentlich-rechtlicher Form, aber außerhalb der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung wahrnehmen".[1349]

1. „Staatsfreiheit" der öffentlichen Meinungsbildung

Abseits des rechtshistorischen Befundes, die Wahl der öffentlich-rechtlichen Organisationform solle allein der Rundfunkfreiheit Geltung verschaffen und verfolge nicht etwa den Zweck, „die Rundfunkanstalten […] der mittelbaren Staatsverwaltung einzuverleiben",[1350] konzentriert sich die Argumentation „der herrschenden Meinung" insofern vor allem auf das dem

---

es sich bei der betreffenden Organisation tatsächlich nicht einmal organisatorisch um eine staatliche Institution handelt, sei es, weil sie eine lediglich öffentlich-rechtlich organisierte gesellschaftliche Gründung ist, sei es, weil sie eine staatliche Gründung ist, die dann aber zum Betrieb ‚der Gesellschaft' überlassen wurde." – Einen allein formell-systematisierenden Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung (losgelöst von der Qualifikation der wahrgenommenen Aufgaben) vertritt demgegenüber *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 299 f.; *Hendler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, § 143 Rn. 44. – Überblick zu den vertretenen Begriffsbildungen mit eigener Stellungnahme bei *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 85 ff.

1349 *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 17. – Siehe stellvertretend für diese „absolut herrschende Auffassung" aus der Kommentarliteratur *Degenhart*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 371; *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Rn. 586; *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Rn. 195. – Unklar *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 5 Rn. 53: Keine „staatliche Stellen i. e. S."– A. A. *Antoni*, in: Hömig/Wolff, GG, Art. 5 Rn. 23; *Sodan*, in: Sodan, GG, Art. 5 Rn. 24: „Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind […] gleichzeitig Grundrechtsberechtigte und als Exekutivorgane gem. Art. 1 III Grundrechtsverpflichtete."

1350 *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 41; ferner *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 122. – In diese Richtung kann auch die Aussage des *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (210); *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (327) gedeutet werden, dass die Bestimmungen über die Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „die Unabhängigkeit der Anstalten vom Staat und ihre politische Neutralität" sichern sollten.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Prinzip der Volkssouveränität gem. Art. 20 Abs. 2 GG entnommene Dogma der „Staatsfreiheit der öffentlichen Meinungsbildung":[1351] Es bedeute eine Pervertierung des demokratischen Prinzips, „wenn der Staat mit seinen Organen auf den gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß Einfluß nehmen würde". Die staatlichen Organe seien nicht Beteiligte des demokratischen Prozesses, ihre Zusammensetzung und ihre Handlungen vielmehr sein Ergebnis.[1352] Die Teilnahme am Prozess der gesellschaftlichen Meinungsbildung sei dem Staat deshalb von Verfassungs wegen untersagt, es handele sich um eine (öffentliche) Aufgabe im gesellschaftlich-politischen Bereich. Die Veranstaltung von Rundfunk könne folglich keine staatliche Aufgabe sein:[1353] Der Staat sei unter demokratischen Gesichtspunkten daran gehindert, die Sachaufgabe Rundfunk zu einer staatlichen zu machen.[1354]

2. „Staatsferne" des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks

Eine spezifische Ausprägung findet diese Argumentation in dem verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsferne des Rundfunks: Wenn Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlange, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werde, dann könne die Rundfunkveranstaltung keine staatliche Aufgabe sein.[1355] Im Gegenteil, „[d]ie Sachaufgabe

1351 Dazu kritisch *Schmitt*, Die „Staatsfreiheit" der Meinungsbildung, JuWissBlog Nr. 100/2019 v. 25. 11. 2019, abrufbar im Internet unter https://www.juwiss.de/100-2019/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1352 So *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 121.

1353 *Leibholz*, in: Festschrift Scheuner, S. 363 (368 ff.); *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 122; ebenso *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 301; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 53; in diesem Sinne ferner *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 96; *Jarass*, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 36; *Winter*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 1 II 2b (S. 44). – *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 154 ff., qualifiziert die Veranstaltung von Rundfunk vor diesem Hintergrund ebenfalls als „nichtstaatliche, öffentliche, gesellschaftliche Aufgabe", ordnet die Rundfunkanstalten aber auf Grund einer „streng organisatorisch-formalen Sichtweise" dennoch dem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung zu, siehe *ders.*, ebd. S. 200 ff.

1354 *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 70 f.

1355 *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 33. – Ambivalent *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 122 f.: Zwar sei die Veranstaltung von Rundfunksendungen „nach deutschem Recht eine legitime Staatsaufgabe", an der Programmgestaltung mitzuwirken gehöre aber nicht zu den legitimen Staatsaufgaben.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Rundfunk ist eine nicht-staatliche Aufgabe."[1356] Mit der Errichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werde nicht „eine öffentliche Aufgabe zur staatlichen Aufgabe gemacht und aus Gründen der Zweckmäßigkeit einer dem Staat inkorporierten öffentlich-rechtlichen Anstalt zur staatsmittelbaren Verwaltung gegeben […], sondern die öffentliche Aufgabe als eine staatsfremde einem Träger überantwortet, der nach seiner Organisationsform die Gewähr dafür bietet, daß die gesellschaftlich relevanten Gruppen in ausgewogenem Verhältnis an der Darbietung von Rundfunk- und Fernsehveranstaltungen teilnehmen".[1357]

3. Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlicher Freiheit

Neben diesem (vermeintlichen) Widerspruch zwischen der „Staatsfreiheit der öffentlichen Meinungsbildung" (bzw. der „Staatsferne des Rundfunks") und der Qualifikation der Rundfunkveranstaltung als Staatsaufgabe sieht die „herrschende Meinung" die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ferner in Opposition zu der (partiellen) Grundrechtsberechtigung der Rundfunkanstalten. Während die öffentlich-rechtliche Organisationsform lediglich einen Rahmen zur Verwirklichung grundrechtlich geschützter Freiheit bil-

---

Deshalb könnten die Rundfunkanstalten „jedenfalls für den Programmbereich […] nicht dem Typus der mittelbaren Staatsverwaltung zugeordnet werden".

1356 So *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (26); ferner *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 60; *Winter*, in: Fuhr, ZDF-StV, § 1 II 2b (S. 44); im Ergebnis ebenso *Arndt*, JZ 1965, 337 f.; *Hellmann*, wistra 2007, 281 (283); *Bernsmann*, in: Festschrift Herzberg, S. 167 (172); *Scholz*, Rundfunkeigene Programmpresse?, S. 24 f. (der die Anstalten gleichwohl der mittelbaren Staatsverwaltung zuordnet); *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 298 f.; *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 300; *Flechsig*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 9a RStV Rn. 12. – Diffus *Maunz*, BayVBl 1972, 169 (171 f.), der die Veranstaltung von Rundfunk sowohl durch öffentlich-rechtliche als auch privatrechtlich organisierte Sender als „öffentliche Verwaltung" bezeichnet und Letztere als Beliehene apostrophiert – zugleich aber davon ausgeht, dass es sich bei der Rundfunkveranstaltung nicht um eine staatliche, sondern eine öffentliche, insofern staatsfremde sowie staatferne Aufgabe handele, die auch nicht zur staatlichen erhoben werden dürfe.

1357 Abweichende Meinung der Richter *Dr. Geiger*, *Dr. Rinck* und *Wand* zu *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (340 f.). – Zustimmend *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, S. 161 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

de, aber keinen Teil der Staatsorganisation,[1358] erfüllten die Rundfunkanstalten bei ihrer Programm- und Sendetätigkeit „keine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe, sondern nehmen Freiheitsrechte wahr".[1359] Die (partielle) Grundrechtsfähigkeit der Sender wird dementsprechend als „staatsabweisende Position" apostrophiert, die die Rundfunkanstalten „in ihrem Status wesentlich von der Stellung der Glieder mittelbarer Staatsverwaltung" unterscheide. Denn für diese sei typisch und unabdingbar, „daß sie um der Einheit der staatlichen Organisation willen nicht mit eigenen Rechtspositionen ausgerüstet sind, die sie notfalls gegen den Staat einsetzen können". Die Glieder der mittelbaren Staatsverwaltung stehen in diesem Sinne „innerhalb der staatlichen Administration", die Rundfunkanstalten seien dagegen organisatorisch außerhalb dieses Kreises angesiedelt.[1360]

4. Ergebnis: Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft"

Vor diesem Hintergrund kommt die „herrschende Meinung" zu dem Ergebnis, dass allein die Schaffung der materiellen, organisatorischen und Verfahrensregelungen als Grundlage der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit – in den Worten des BVerfG: einer „positiven Ordnung"[1361] – staatliche Aufgabe ist.[1362] Die Veranstaltung des Rundfunks selbst sei demgegenüber keine staatliche Aufgabe. Folgerichtig erfüllen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „nichtstaatliche" Aufgaben;[1363] sie sind keine Subjekte

1358 *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 10. – In diese Richtung bereits *Schuppert*, in: Festgabe v. Unruh, S. 183 (195 f.): Instrumentalisierung der Rechtsform „Anstalt", „um durch eine organisatorische Verselbständigung gegenüber der staatsunmittelbaren Verwaltung autonome Entscheidungsspielräume zu ermöglichen". Ferner *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, S. 8, 161 f. – Ähnlich *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 77, 81.

1359 So *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 60.

1360 So *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 44; in diese Richtung außerdem *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (26); *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 303.

1361 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (320).

1362 Exemplarisch *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 81; ferner *Leibholz*, in: Festschrift Scheuner, S. 363 (370 f.); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Rn. 195.

1363 Siehe insbesondere die abweichende Meinung der Richter *Dr. Geiger*, *Dr. Rinck* und *Wand* zu *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (338 f.): „Es gibt […] zwar keine staatliche Zuständigkeit, auf die Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen, auf ihre inhaltliche Gestaltung, auf das

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der mittelbaren Staatsverwaltung. Da die Sender aber staatlich konstituiert und beauftragt, also ebenso wenig „staatsfreie private Einrichtungen" sind,[1364] stehen sie „zwischen Staat und Gesellschaft".[1365]

II. Unionsrechtliche Perspektive

Zwar ist das Unionsrecht keineswegs zu der autoritativen Klärung der hier interessierenden Frage nach der verwaltungsorganisationsrechtlichen Zuordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgerufen. Gleichwohl kann die unionsrechtliche Perspektive hier Impulse geben. Denn während die Einordnung der Finanzierung der Rundfunkanstalten als „staatliche Beihilfe" i. S. d. Beihilfeverbots gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV[1366] weder (gewichtige) Argumente für noch gegen die Zuordnung der Sender zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung impliziert, spricht die Qualifizierung der Sender als „öffentliche" Auftraggeber i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 VRL eine deutlichere Sprache: Wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einrichtungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b VRL) sind, die i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a VRL zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, „im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen", und i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c VRL überwiegend staatlich finanziert werden,[1367] dann liegt die Zuordnung der Sender zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung nahe. Im Ergebnis lässt das Unionsrecht keine zwingenden Schlussfolgerungen zu; eine Zuordnung der Sender zum gesellschaftlichen

---

Programm, also auch nur mittelbar auf die Art der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe einzuwirken, wohl aber […] eine staatliche Zuständigkeit, die *Organisationsform* der Träger jener öffentlichen Aufgabe gesetzlich zu regeln […]." – Ferner *Arndt*, JZ 1965, 337 (338); *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 71; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 173.

1364 *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 140.

1365 Grundlegend *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 36 f.; zuvor bereits *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 97 f.; ferner *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 131; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 53. – Die mit dieser Rubrizierung vorgeblich bewältigte Lage nennt *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 140 zu Recht ein „Dilemma".

1366 Dazu ausführlich oben § 7 A. I. (S. 223 ff.).

1367 Grundlegend *EuGH*, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80. – Dazu ausführlich oben § 7 A. II. (S. 231 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

oder jedenfalls nicht-staatlichen Bereich ist nach dem Gesagten indes fernliegend. Demgegenüber ist die Qualifikation der Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung eindeutig konsistent mit den skizzierten unionsrechtlichen (Parallel-)Wertungen.

III. Verfassungsrechtliche Einordnung

Entscheidend für die Beantwortung der Frage, ob es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk um eine staatliche Aufgabe und damit bei den Rundfunkanstalten um Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung handelt, ist die *verfassungsrechtliche* Zuordnung der Sachaufgabe „Rundfunk" in dem dichotomischen Koordinatensystem „zwischen Staat und Gesellschaft". Nimmt man nicht nur die verfassungsrechtliche Prägung der Fragestellung zur Kenntnis, sondern außerdem den Umstand, dass die Rundfunkordnung des Grundgesetzes im Wesentlichen eine Ordnung ist, die aus der Rechtsprechung des BVerfG hervorgeht,[1368] muss das Hauptaugenmerk bei dieser verfassungsrechtlichen Zuordnung auf der Verarbeitung ebenjener Rechtsprechung liegen.

Während sich die herrschende Lehre durch die Judikate des BVerfG unter diesen Vorzeichen vor allem bestätigt sieht und gleichwohl verbleibende Zweifel im Wege der Interpretation auflöst, bezieht das Gericht in seiner jüngeren Rechtsprechung eindeutig Position: Das BVerfG qualifiziert die Rundfunkanstalten als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung" (1.) – verzichtet dabei aber auf eine konkrete Auseinandersetzung mit der von der „herrschenden Meinung" entfalteten Argumentation. Eine nähere Befassung mit diesen Argumenten offenbart indes: Weder das Dogma der „Staatsfreiheit" der öffentlichen Meinungsbildung bzw. das Gebot der „Staatsferne" öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (2.) noch die (partielle) Grundrechtsberechtigung der Sender (3.) stehen einer Qualifikation der Sachaufgabe „Rundfunk" als Staatsaufgabe und damit der Zuordnung der Rundfunkanstalten zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung entgegen. Vielmehr handelt es sich bei der „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung"

1368 Siehe nur *Dörr*, VerwArch 92 (2001), 149 ff.; *Jarass*, in: Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit, S. 59 f. – Überspitzte Kritik bei *Schmitt Glaeser*, DÖV 1987, 837 (839): „Der Staat des Grundgesetzes ist kein *Verfassungsrichterstaat*, in dem das Parlament zum bloßen Vollzugsorgan verfassungsrichterlicher Sprüche degradiert werden dürfte."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

– bei zutreffender Verarbeitung der Rechtsprechung des BVerfG – um eine konkurrierende Staatsaufgabe, die insbesondere durch die Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung wahrzunehmen ist (4.).

I. Rechtsprechung des BVerfG

a) Ambivalenz: Rundfunk zwischen „staatlicher Aufgabe" und „Staatsfreiheit"

Eine Exegese allein der früh(er)en Ausführungen des BVerfG zu dem Charakter der Sachaufgabe Rundfunk lässt noch keine eindeutigen Schlussfolgerungen über die verwaltungsorganisationsrechtliche Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu: *Zwar* apostrophiert das Gericht die Veranstaltung von Rundfunksendungen als eine „öffentliche Aufgabe" und stellt fest: „Wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe in irgendeiner Form befaßt, wird sie zu einer ‚staatlichen Aufgabe' […]."[1369] Unter rechtshistorischen Vorzeichen kommt das Gericht zu dem Schluss, dass die Veranstaltung von Rundfunksendungen „in Deutschland seit 1926 herkömmlich zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" gehöre; die „Nachrichtengebung im weitesten Sinne" sei seit Entstehung des Rundfunks Anlaß und Rechtfertigungsgrund dafür, die Veranstaltung von Rundfunksendungen in den Kreis der öffentlichen Aufgaben einzubeziehen.[1370] Diese Charakterisierung setzt sich ferner fort in der Aussage, „[n]ach 1945 trat die Auffassung vom Rundfunk als einer öffentlichen Aufgabe noch stärker in Erscheinung, indem als Veranstalter der Rundfunksendungen Anstalten des öffentlichen Rechts gegründet wurden"; in diesem Sinne gehörten „[d]ie von Rundfunkanstalten öffentlichen Rechts erfüllten Aufgaben zum Bereich der öffentlichen Verwaltung".[1371] Wenn das BVerfG im Übrigen feststellt, dass die Rundfunkanstalten „in Wirklichkeit öffentlich-rechtliche Aufgaben" erfüllten, die den Ländern „von Verfassungs wegen aufgegeben" seien, welche „[d]ie Durchführung dieser Aufgabe […] den zu diesem Zweck errichteten Anstalten des öffentlichen Rechts zugewiesen und bisher überlassen" haben,[1372] dann gleichen die Einlassungen des Gerichts sogar einer Subsumtion unter den Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung.

1369 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (243).
1370 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (244).
1371 *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (245 f.).
1372 *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (329).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Aber: Ungeachtet dieser Charakterisierungen der Sachaufgabe Rundfunk als „öffentliche Aufgabe", „staatliche Aufgabe", „Aufgabe der öffentlichen Verwaltung" oder „öffentlich-rechtliche Aufgabe" erkennt das Gericht später unter dem Eindruck der im Entstehen begriffenen „dualen Ordnung", „Staatsfreiheit des Rundfunks" bedeute, „daß der Staat [nicht] selbst Rundfunkveranstalter sein" dürfe.[1373] Im Kontext des presserechtlichen Behördenbegriffs – und insofern aus Anlass gegen eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gerichteter (presserechtlicher) Auskunftsansprüche – stellt das Gericht in einem Kammerbeschluss außerdem fest: „Ein solcher Anspruch richtet sich […] nicht gegen öffentlichrechtliche Rundfunkanstalten. Art. 5 I 2 GG gewährt der Presse Ansprüche allein gegen den Staat. […] Öffentlichrechtliche Rundfunkanstalten sind […] trotz ihrer Rechtsform und der Erfüllung einer ‚öffentlichen Aufgabe' nicht dem staatlichen Bereich in diesem Sinne zuzuordnen."[1374]

Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren: Die Rechtsprechung des BVerfG zu der Natur der Sachaufgabe Rundfunk, zu ihrer Verortung zwischen Staat und Gesellschaft, kann bis in das ausgehende 20. Jahrhundert nicht anders als ambivalent bezeichnet werden. Diese Ambivalenz rührt einerseits aus der terminologischen Vielfalt bei der Charakterisierung der Sachaufgabe Rundfunk[1375] – das Gericht versieht die Rundfunkveranstaltung allein in den ersten beiden Rundfunk-Entscheidungen mit nicht weniger als vier Termini („öffentliche Aufgabe", „staatliche Aufgabe", „Aufgabe der öffentlichen Verwaltung" und „öffentlich-rechtliche Aufgabe").[1376] Die Rede von dem Rundfunk als „Sache der Allgemeinheit"[1377] bedeutet dabei keineswegs, dass der Rundfunk keine staatliche, sondern eine gesellschaftliche Aufgabe ist; ebenso gut kann diese Formulierung auf die „res publica",

1373 *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (330).

1374 *BVerfG-K*, Beschluss v. 20. 07. 1988 – 1 BvR 155/85 u. a., NJW 1989, 382 f.

1375 Pointiert *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 22: „Die Charakterisierung der Rundfunkaufgaben in den beiden maßgeblichen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts (Fernsehurteil, Mehrwertsteuerurteil) läßt an Farbenreichtum nichts zu wünschen übrig." – Zurückhaltender zu der „terminologischen Mühe" des Gerichts *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 58.

1376 Dazu auch *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 117 ff. – Kritisch *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 50: „Das Bundesverfassungsgericht hat die Begriffe ‚öffentliche' und ‚staatliche' Aufgaben nicht sauber auseinandergehalten und darüber hinaus jüngst einen dritten Begriff eingeführt: die ‚öffentlich-*rechtlichen* Aufgaben' (der Rundfunkanstalten)."

1377 *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (327).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

das (römische) Gemein- oder eben *Staats*wesen verweisen.[1378] Andererseits führt insbesondere die Definition der „Staatsfreiheit des Rundfunks" als Verbot jeder staatlichen Rundfunkveranstaltung zu einer Verwirrung der bereits zuvor – jedenfalls terminologisch – wenig kohärenten Rechtsprechung, zumal dieses Verbot staatlicher Rundfunkveranstaltung im Widerspruch steht zu der – (zu Recht) viel kritisierten[1379] und oft auf den Kontext der bundestaatlichen Kompetenzverteilung gem. Art. 30 GG reduzierten[1380] – Aussage, die Veranstaltung von Rundfunksendungen werde zu einer „staatlichen Aufgabe", wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe „in irgendeiner Form" befasse. Im Ergebnis bleibt also nur der Befund: Weder die „herrschende Meinung", noch die hier vertretene Ansicht, bei der Veranstaltung von Rundfunk handele es sich um eine konkurrierende Staatsaufgabe, kann die skizzierte früh(er)e Rechtsprechung des BVerfG (ernsthaft) als Argument für sich beanspruchen.

1378 A. A. *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (26): „In der zitierten Formel, daß der Rundfunk ‚Sache der Allgemeinheit' ist, liegt zugleich negativ, daß er nicht Sache des Staates ist […]." Ferner *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 35.

1379 Zuletzt *Hain*, K&R 2010, 242 (244); siehe im Übrigen *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (890) („[…] führt […] zu so unerträglichen Ergebnissen, daß man sich über den Mangel an Weitblick bei einem sonst so hervorragenden Gericht nur wundern kann"); *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 33 („unglückliche Wendung"); *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 105 („kann nicht richtig sein"); *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 51. – In der Sache auch *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 119: „Lediglich durch die Tatsache, daß sich der Staat ihrer annimmt, wird übrigens eine öffentliche Aufgabe noch nicht zu einer legitimen Staatsaufgabe, die im Rechts- und Verfassungsstaat allein Rechtserheblichkeit beanspruchen kann."

1380 So insbesondere die abweichende Meinung der Richter *Dr. Geiger*, *Dr. Rinck* und *Wand* zu *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (341); ferner *Klein*, DÖV 1965, 755 (757); *Leibholz*, in: Festschrift Scheuner, S. 363 (370); *Leibholz*, in: Festschrift Geiger, S. 9 (10 f.); *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 33; *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 71 m. Fn. 78; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 123; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 173 f. – In diesem Kontext weisen *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 59 indes zu Recht auf Folgendes hin: „Wären die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur Aufgabenträger des gesellschaftlichen oder privaten Bereichs, bräuchte die Frage nach ihrer Zuordnung zu den ‚Kompetenzräumen' des bundesstaatlichen Verfassungssystems nach Maßgabe der Art. 83 ff. i. V. m. Art. 30 GG nicht gestellt zu werden. Es bliebe nur die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit zu klären."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

b) Konsolidierung: Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung"

Dies ändert sich mit der ab Ende des 20. Jahrhunderts zu beobachtenden Konsolidierung der Rundfunk-Rechtsprechung des BVerfG, insbesondere aber mit der Durchdringung der nunmehr zum Gebot der Staatsferne geronnenen „Staatsfreiheit des Rundfunks": Nachdem das Gericht in einem Kammerbeschluss bereits (in eher apodiktischem Duktus) erkannt hatte, dass es sich bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung handelt,[1381] stellte das BVerfG in seiner Entscheidung zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten fest: „Das Gebot der Staatsferne stellt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk […] nicht außerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs." Vielmehr knüpfe dieses rundfunkverfassungsrechtliche Prinzip „an die Strukturverantwortung des Staates für den Rundfunk" an und setze sie voraus. Insgesamt stelle sich die Einrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deshalb nicht als Statuierung nur eines ordnungspolitischen Rahmens zur Wahrnehmung privater Freiheit dar. Vielmehr sind die Rundfunkanstalten „*als staatlich gestaltete und verantwortete Organisation der Berichterstattung selbst*" zu charakterisieren: „Den Staat trifft hier, anders als in Wirtschaftsbereichen, die grundsätzlich privatwirtschaftlichem Handeln überlassen sind, mehr als eine nur ergänzende Regulierungsverantwortung; *er ist unmittelbar Träger und Veranstalter, der mittels seiner Anstalten den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkberichterstattung selbst erfüllt.*"[1382]

Zusammenfassend ist vor diesem Hintergrund festzuhalten: Die Rechtsprechung des BVerfG zu der Natur der Sachaufgabe Rundfunk war bis zum Kammer-Beschluss vom 15. Dezember 2003 – 1 BvR 2378/03 – uneindeutig. Spätestens seit dem Urteil des Gerichts vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 – hat das Gericht aber klar Stellung bezogen; und wenn das Gericht in seiner Rundfunk-Entscheidung vom 18. Juli 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17 – den (potenziellen) Empfang des Programms öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als Inanspruchnahme einer „öf-

1381 *BVerfG-K*, Beschluss v. 15. 12. 2003 – 1 BvR 2378/03, NVwZ 2004, 472.

1382 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 39) (Hervorhebungen durch den Verf.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fentlichen Leistung" qualifiziert,[1383] dann führt es seine Judikatur insofern nur konsequent fort. Damit handelt es sich nach der Rechtsprechung des BVerfG bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung.

2. „Staatsferne" des Rundfunks

Dieses Ergebnis des BVerfG wird auch nicht durch die auf die „Staatsferne" des Rundfunks zielende Argumentation der herrschenden (Literatur-)Meinung widerlegt. Denn indem die herrschende Meinung die Veranstaltung von Rundfunk mit Verweis auf das Gebot der „Staatsferne" als „nicht-staatliche Aufgabe" qualifiziert und damit die Zuordnung der Sender zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ablehnt,[1384] setzen ihre Vertreter die Verantwortung (i. S. d. Zuständigkeit)[1385] für die Wahrnehmung der Sachaufgabe „Rundfunk" mit dem Modus ihrer Bewältigung gleich. In diesem Sinne baut die Argumentation der Literatur auf einer Ebenenverwechslung auf:[1386] Ebenso wenig wie staatliche Aufgaben von Verfassungs wegen ausnahmslos in dem Korsett ununterbrochener (demokratischer) Weisungsketten nach dem Leitbild der Ministerialverwaltung zu erfüllen sind, bedeutet die Qualifikation der Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe und in der Konsequenz der Sender als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung, dass damit der Rundfunk „dem Staat ausgeliefert" wird.

1383 *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 81).

1384 Dazu soeben § 11 A. I. 2. (S. 359 f.).

1385 *Klement*, Verantwortung, S. 265 ff.

1386 Treffend *Hain*, K&R 2010, 242 (245): „*Mit dem Petitum funktionsadäquater Staatsdistanz geht es dem BVerfG allerdings nicht um das ‚Ob' staatlicher Betätigung, sondern um das ‚Wie' der staatlichen Befassung mit Rundfunk. Demgegenüber bildet das Thema der Staatsaufgabenlehre die Zulässigkeit des ‚Ob' (und des ‚Inwieweit') staatlicher Aufgabenwahrnehmung.* Funktionsadäquate Staatsdistanz einerseits und die Frage nach dem Vorliegen einer Staatsaufgabe andererseits liegen auf verschiedenen Ebenen." (Hervorhebungen im Original).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

a) „Staatsferne" Wahrnehmung staatlicher Aufgaben im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung

Wie insbesondere der Bereich der (funktionalen) Selbstverwaltung zeigt, können staatliche Aufgaben – *in Ergänzung* zu dem demokratischen Leitbild der Ministerialverwaltung[1387] – auch mittelbar durch institutionell verselbstständigte und eigenverantwortlich agierende Träger öffentlicher Verwaltung wahrgenommen werden.[1388] Das BVerfG hat hierzu unter den Vorzeichen des Art. 20 Abs. 2 GG (Demokratieprinzip) erkannt:

> „Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung […] ist das Demokratiegebot offen für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt. Eine solche Interpretation des Art. 20 Abs. 2 GG ermöglicht es zudem, die im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und Autonomie zur Geltung zu bringen."[1389]

Vor diesem Hintergrund ergänze und verstärke die funktionale Selbstverwaltung das demokratische Prinzip; demokratisches Prinzip und Selbstverwaltung stehen demnach nicht im Gegensatz zueinander. Vielmehr erlaube Art. 20 Abs. 2 GG, durch Gesetz für abgegrenzte Bereiche der Erledigung

1387 Treffend *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 318: „Die Selbstverwaltung kann […] lediglich als eine Ergänzung, als eine Art Regulativ des zentralen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses angesehen werden." Ferner zu den Bedingungen der Schaffung von Einrichtungen der Selbstverwaltung *Klein*, in: Festschrift Forsthoff, S. 165 (178 ff.); *Schmidt-Aßmann*, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 (264), der von einem „Kernbereich und Vorrang des staatsunmittelbaren Verwaltungsvollzuges" spricht, der nicht durch die Selbstverwaltung geschmälert werden dürfe. – Vor diesem Hintergrund zu den Grenzen der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Träger der funktionalen Selbstverwaltung *BVerfG*, Beschluss v. 05. 12. 2002 – 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59 (93). – Ausführlich zum Prinzip der Ministerialverwaltung *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 302 ff.

1388 Zum – in seinen Einzelheiten umstrittenen und je nach Erkenntnisinteresse verschieden akzentuierten – Begriff der (funktionalen) Selbstverwaltung exemplarisch *Schmidt-Aßmann*, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 ff.; *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 284 ff.; *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 5 ff.; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 65 ff.; *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 12 ff.; *Hendler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, § 143 Rn. 12 ff.

1389 *BVerfG*, Beschluss v. 05. 12. 2002 – 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59 (91).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

öffentlicher Aufgaben besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen.[1390] Im Kontext der Selbstverwaltung in wirtschafts- und berufsständischen Kammern betont das BVerfG außerdem die Aktivierung privaten Sachverstands zur Erfüllung staatlicher Aufgaben als „legitime öffentliche Aufgabe" der öffentlich-rechtlichen Zwangskorporationen; bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch wirtschafts- und berufsständische Kammern bildet die funktionale Selbstverwaltung insofern nicht nur den Rahmen für gesellschaftliche Teilhabe an der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, sondern vor allem die Grundlage für die staatliche Interessenermittlung und -verarbeitung.[1391]

1390 *BVerfG*, Beschluss v. 05. 12. 2002 – 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59 (92). – Grundlegend *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 382 ff.: „Versteht man […] Demokratie als Dienst am Prinzip der Selbstbestimmung, so erweist sich auch funktionale Selbstverwaltung […] als mögliche Quelle demokratischer Legitimation. Die ihr unleugbar inhärente Bevorrechtigung der Betroffenen hat dann nicht den Charakter eines a priori undemokratischen Privilegs, sondern bietet […] eine besondere Chance zur Verwirklichung des Gebots der Selbstbestimmung in Bezug auf Angelegenheiten von begrenzter personaler Reichweite. Diese Option ist es, für die sich die grundgesetzliche Ausgestaltung des demokratischen Prinzips entschieden hat." – In diese Richtung zuvor u. a. *Schmidt-Aßmann*, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 (257): Im Rahmen des grundgesetzlichen Demokratiemodells „erscheinen die Beziehungen zwischen Demokratie und Selbstverwaltung vorrangig positiv determiniert als fortlaufende Umsetzung der repräsentativen Staatsform in die alltägliche praktische Bewältigung von Lagen in *Eigenverantwortlichkeit*". Ferner *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 436. – Instruktiv zum Verhältnis „Demokratie – Selbstverwaltung" *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 301 ff. m. umf. Nachw. – Kritisches Resümee dagegen bei *Klein*, in: Festschrift Forsthoff, S. 165 (184 f.): „Einrichtungen der Selbstverwaltung sind, auch wenn sie über denen des Staates entsprechende Organisationsstrukturen verfügen, ihre Willensbildung also in einer auf die Mitglieder rückführbaren Weise erfolgt, nicht Demokratien im kleinen, jedenfalls nicht in einem verfassungsrechtlich relevanten Sinne." – Ablehnend *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 492 ff., der die Selbstverwaltung im Konflikt mit dem Demokratieprinzip sieht und damit der These von der Selbstverwaltung „als Realisationsmodus des Demokratieprinzips" widerspricht, sowie *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 24 Rn. 33 f., der die Bedeutung und Rechtfertigung der Selbstverwaltung allein in dem Gedanken der „Heranziehung und eigenverantwortlichen Beteiligung von Betroffenen an der dezentralen Erledigung von auf sie bezogenen Verwaltungsaufgaben" sieht.

1391 *BVerfG*, Beschluss v. 19. 12. 1962 – 1 BvR 541/57, BVerfGE 15, 235 (239 ff.); *BVerfG*, Beschluss v. 18. 12. 1974 – 1 BvR 430/65 u. 259/66, BVerfGE 38, 281 (299 ff.); treffend ferner *BVerfG-K*, Beschluss v. 07. 12. 2001 – 1 BvR 1806/98, NVwZ 2002, 335 (336 f.): „Die Organisation der Wirtschaftssubjekte in einer Selbstverwaltungskörperschaft soll Sachverstand und Interessen bündeln, sie strukturiert

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Das Grundgesetz – namentlich das grundgesetzliche Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG – kennt damit keinen abschließenden, festgefügten Kanon zulässiger Modi für die Bewältigung staatlicher Aufgaben, sondern ist offen für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auch außerhalb geschlossener demokratischer Legitimationsketten – und damit „fern" des Staates.[1392] Die Beispiele für die Bewältigung staatlicher Aufgaben durch eigenständige und in ihrer Betätigung (fach)weisungsfrei gestellte *Verwaltungs*träger sind dementsprechend zahlreich: Neben der Bundesbank,[1393] dem Bundesrechnungshof,[1394] dem unabhängigen Kontrollrat[1395] sowie den Beauftragten für den Datenschutz (und die Informationsfreiheit)[1396] illustrieren dies insbesondere die soeben thematisierten Träger der funktionalen Selbstverwaltung: etwa die Studierendenwerke,[1397] die Bundesagentur

und ausgewogen in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess einbringen und gleichzeitig den Staat in der Wirtschaftsverwaltung entlasten. Gerade diese Kombination rechtfertigt die Annahme einer öffentlichen Aufgabe, ohne dass es darauf ankommt, ob einzelne dieser Aufgaben auch in anderer Form wahrgenommen werden könnten. […] Aus der Sicht des Gesetzgebers ist die Erfüllung von Wirtschaftsverwaltungsaufgaben durch die Kammern sachnäher und wegen der Beteiligung der Betroffenen durch selbstgewählte Organe auch freiheitssichernder als durch staatliche Behörden." – Zu weiteren Motiven der Schaffung von Einrichtungen der Selbstverwaltung *Klein*, in: Festschrift Forsthoff, S. 165 (175).

1392 In diesem Sinne bezeichnet *Hendler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, § 143 Rn. 35 f. das „Staatsdistanzprinzip" sogar als ein Wesensmerkmal der Selbstverwaltung.

1393 Siehe § 12 S. 1 BBankG: „Die Deutsche Bundesbank ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig."

1394 Siehe § 1 S. 1 BRHG: „Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen."

1395 Siehe § 41 Abs. 3 BNDG: „Der Unabhängige Kontrollrat ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben und bei der Ausübung seiner Befugnisse unabhängig und nicht weisungsgebunden."

1396 Siehe nur Art. 52 Abs. 2 DS-GVO: „Das Mitglied oder die Mitglieder jeder Aufsichtsbehörde unterliegen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse gemäß dieser Verordnung weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersuchen weder um Weisung noch nehmen sie Weisungen entgegen."

1397 Dazu *BVerwG*, Urteil v. 26. 09. 1969 – VII C 65.68, BVerwGE 34, 69 (75); *Folz*, in: Festgabe v. Unruh, S. 901 (912 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für Arbeit,[1398] die Sozialversicherungsträger[1399] – und nicht zuletzt die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten[1400] sowie die Universitäten, u. a. Veranstalter von sog. „Hochschulrundfunk“[1401].

b) Das Gebot der „Staatsferne“ als Modus der Aufgabenwahrnehmung

Damit liegt offen: Es gibt keinen Gleichklang staatlicher Verantwortung und staatlicher Lenkung, mit anderen Worten: Staatliche Aufgaben werden nicht immer „staatlich“, d. h. im Rahmen geschlossener demokratischer Weisungsketten erledigt, sie können auch durch verselbstständigte und eigenverantwortlich agierende Selbstverwaltungsträger außerhalb der Ministerialverwaltung wahrgenommen und in diesem Sinne „staatsfern“ erfüllt werden.[1402] Das Gebot der „Staatsferne“ des Rundfunks verneint deshalb nicht die Verantwortung (Zuständigkeit) des Staates für die Veranstaltung von Rundfunk, sondern stellt allein Anforderungen an die Art und Weise ihrer Erfüllung. Das BVerfG erkennt:

1398 Siehe § 367 Abs. 1 SGB III: „Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.“

1399 Siehe § 29 Abs. 1 SGB IV: „Die Träger der Sozialversicherung (Versicherungsträger) sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.“ Dazu *Schnapp*, in: Festgabe v. Unruh, S. 881 ff.

1400 Zum (gesetzlichen) Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten oben § 5 E. I. m. Fn. 456.

1401 Dazu *Zimmermann*, Hochschulrundfunk, S. 271 ff.

1402 Ebenso *Leibholz*, in: Festschrift Scheuner, S. 363 (371), der sich aber der Qualifikation der Sachaufgabe „Rundfunk“ als Staatsaufgabe entgegenstellt (insofern bleibt unklar, welchen Begriff der öffentlichen Verwaltung *Leibholz* im Folgenden meinen will): „Daß Träger öffentlicher Verwaltung staatsfrei agieren können, ist im übrigen nach deutschem Staats- und Verfassungsrecht nicht ungewöhnlich. Es sei nur an die Universitäten erinnert, die in ihrem ‚Kernbereich‘, nämlich dem der Forschung und Lehre, ebenso jedem staatlichen Einfluß entzogen sind wie die Kirchen, die staatsfrei hoheitliche Gewalt ausüben können.“ – *Schmidt-Aßmann*, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 (254) charakterisiert die funktionale Selbstverwaltung in diesem Sinne wie folgt: „Denn darum geht es doch der Idee der Selbstverwaltung: das Feld zwischen demokratisch-repräsentativer Staatlichkeit und der ihr zugeordneten hierarchisch aufgebauten Verwaltung einerseits und den vielfältigen Darstellungsweisen der grundrechtlich abgesicherten Individualrechtssphäre andererseits organisatorisch durch ‚Mischformen‘ so zu verfassen, daß Bewegung und Ordnung gleichermaßen gewährleistet werden […]!“

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> „Das Gebot der Staatsferne zielt auf die Modalität der Leistungsorganisation und -erbringung. Es bringt eine spezifische Form der Verantwortung zum Ausdruck: Der Staat hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwar zu organisieren und dessen Auftrag durch eigene Anstalten zu erfüllen, muss dabei aber Sorge tragen, dass die Gestaltung des Programms und dessen konkrete Inhalte nicht in die allgemeine staatliche Aufgabenwahrnehmung eingebunden und als deren Teil ausgestaltet sind."[1403]

Im Ergebnis verwechselt die herrschende Lehre die Frage nach der *Verantwortung* (oder rechtsdogmatisch „Zuständigkeit") für die Wahrnehmung der Sachaufgabe „Rundfunk" mit der Frage nach dem Modus der Aufgaben*wahrnehmung* selbst. Diese Fragen sprechen indes verschiedene Problemebenen an. Die Frage nach der Verantwortung liegt der Frage nach dem Modus ihrer Wahrnehmung voraus, oder anders gewendet: Bei dem Gebot der „Staatsferne" geht es nicht um die Zuordnung der Aufgabe „Rundfunkveranstaltung" zum gesellschaftlichen oder staatlichen Bereich, sondern um das „Wie" ihrer Bewältigung. Ebenso wie der Staat, konkret seine (staatlichen) Stellen, *demokratische* Wahlen als *staatliche* Aufgabe durchführt,[1404] zugleich aber nicht in Frage steht, dass sich der Wahlvorgang selbst ohne jede staatliche Beeinflussung, also „frei" (i. S. v. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) zu vollziehen hat, bedeutet die Rubrizierung der Veranstaltung von Rundfunk als staatliche Aufgabe keineswegs, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum „Staatsfunk" zu degenerieren.[1405] Im

1403 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 40). – In diese Richtung zuvor schon *BGH*, Urteil v. 27. 11. 2009 – 2 StR 104/09, NJW 2010, 784 (787) (m. Anm. *Stoffers*): „Dieses verfassungsrechtliche Gebot *inhaltlicher* Unabhängigkeit ändert jedoch nichts daran, dass die Sicherung der Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags als öffentliche Aufgabe den Bundesländern übertragen ist, die sie ihrerseits den zu diesem Zweck errichteten Rundfunkanstalten zugewiesen haben, weil sie diese Aufgabe wegen des Gebots der Staatsfreiheit nicht unmittelbar selbst wahrnehmen können."

1404 *BVerfG*, Urteil v. 24. 06. 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51 (63); *BVerfG*, Urteil v. 19. 07. 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56 (113). – Zu ersterer Entscheidung *Klein*, DÖV 1965, 755 (756) („‚öffentliche Aufgabe' ist hier offenkundig im Sinne von ‚staatlicher Aufgabe' zu verstehen."). – Pointiert *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 396: „Die Durchführung der Wahlen zu den Parlamenten […] ist selbstverständlich eine staatliche Aufgabe."

1405 In diesem Sinne auch *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 62 ff., die ferner auf die Parallelen zu den in ihrer Substanz *staatsfreien* kulturellen Leistungen *staatlicher* Universitäten und Kunsthochschulen verweisen: „Einer Rechtsfolgenautomatik ist mit diesen Feststellungen [i. e. Zuordnung der Rundfunkanstal-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gegenteil, dieser Zuordnung geht es allein um die korrekte Verarbeitung der kategorialen Differenz „Staat – Gesellschaft" und insofern um die Trennung zwischen den Ebenen „Aufgabenzuweisung", „Organisation" und „Aufgabenwahrnehmung". Indem die herrschende Lehre die Frage nach der Verantwortung (Zuständigkeit) mit dem Modus ihrer Wahrnehmung gleichwohl vermischt, verkennt sie in letzter Konsequenz außerdem die „Pointe" des organisatorischen Binnenpluralismus: Gerade die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks demonstriert – trotz aller Defizite –, dass die Staatsferne der Sender durch ihre Zuordnung zur mittelbaren Staatsverwaltung weder in Frage gestellt noch relativiert wird. Begreift man die Rundfunkfreiheit vor diesem Hintergrund als „Organisationsproblem",[1406] liegt dieses Problem gerade auch in der Auflösung des Dilemmas zwischen staatsferner Organisation und staatlicher Verantwortung. Der organisatorische Binnenpluralismus löst das in der Rundfunkordnung angelegte Dilemma auf, ohne die staatliche Verantwortung in Frage zu stellen oder aber die Sender dem Staat auszuliefern.

3. Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlicher Freiheit

Neben dem behaupteten – und nunmehr entkräfteten – Widerspruch zwischen der „Staatsferne" des Rundfunks und der Qualifikation seiner Aufgabe als staatliche Aufgabe stützt die herrschende Lehre ihre Ablehnung der Zuordnung der Rundfunkanstalten zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung auf das Argument, die Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Wahrnehmung grundrechtlich gesicherter Freiheit könnten nicht in eins fallen, schlössen sich vielmehr gegenseitig aus: In diesem dichotomischen Schema kann die Veranstaltung von Rundfunk *entweder* die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe *oder* die Wahrnehmung von Grundrechten sein. Wenn in diesem Kontext ferner die These anklingt, Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung könnten sich nicht in ein und demselben Rechtssubjekt vereinigen („Konfusion"), mit anderen Worten: die staatliche Organisation der Sender sei mit ihrer Grundrechtssubjektivität unver-

---

ten zum Bereich organisierter Staatlichkeit] nicht das Wort geredet. So leitet sich beispielsweise aus der Zuordnung zur Staatssphäre nicht schon notwendig eine umfassende Rechtsaufsicht und schon gar nicht eine Fachaufsicht des Staates über die Rundfunkanstalten ab."

1406 Grundlegend *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem. – Dazu ausführlich oben § 5 B. I. 1. (S. 83 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einbar, transzendiert diese Argumentation die Frage nach der Natur der Sachaufgabe „Rundfunk". Sie greift auf das Problem des organisatorischen Rahmens für die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheit aus, um die behauptete Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlich gesicherter Freiheit zu begründen. Nimmt man indes die Relationalität des aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erwachsenden (Grund-)Rechts*verhältnisses* zur Kenntnis und hält wiederum die Sinnebenen „Aufgabenzuweisung", „Organisation" und „Aufgabenwahrnehmung" auseinander, gibt es weder eine derartige „Opposition" noch die skizzierte „Konfusion".

a) Grundrechtsausübung als Rechtsverhältnis bei der Aufgabenwahrnehmung

In der Sache verwechselt die herrschende Lehre die Frage nach der Aufgaben*wahrnehmung* erneut mit dem Problem der Aufgaben*zuweisung*: Der Umstand, dass es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk (auch) um die Ausübung grundrechtlich gesicherter Freiheit handelt, impliziert keine Aussage zu der Frage nach der (gesellschaftlichen oder staatlichen) Verantwortung für die Sachaufgabe „Rundfunk", sondern lediglich über das *Rechtsverhältnis* der Rundfunkanstalten zu (sonstigen) staatlichen Stellen *bei der Aufgabenwahrnehmung*.[1407] Vor diesem Hintergrund zeigt das Beispiel der Universität, dass staatliche Aufgaben durchaus in „grundrechtlicher Freiheit" erfüllt werden können: Wie die Rundfunkanstalten beruhen die Universitäten und Fakultäten „zumeist auf staatlichen Gründungsakten, und ihre Tätigkeiten sind nicht nur beispielsweise im Bereich des Prüfungswesens, sondern auch im Verhältnis von übergeordneten universitären Entscheidungseinheiten gegenüber nachrangigen Einheiten und gegenüber ihren Mitgliedern als grundrechtsgebundene staatliche Kompetenzausübung zu qualifizieren";[1408] mit anderen Worten: die Universitäten nehmen (konkurrierende) staatliche Aufgaben wahr.[1409] Ungeachtet dessen ist

1407 Grundlegend zur Bedeutung des Rechtsverhältnisses als Kriterium der Grundrechtssubjektivität *Achterberg*, in: Gedächtnisschrift Klein, S. 1 (27 ff.).

1408 So *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 51 m. w. Nachw.

1409 *BVerfG*, Beschluss v. 16. 01. 1963 – 1 BvR 316/60, BVerfGE 15, 256 (265) spricht insofern von der „Verantwortung des Staates für die Förderung der Wissenschaften". – Ausführlich *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 296 ff.; ferner *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (882), der indes wenig später meint,

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Grundrechtsberechtigung der Universitäten und ihrer Fakultäten unbestritten,[1410] und zwar aus dem Grund, „dass sich der Staat mit dem Betrieb von Universitäten zum Zwecke der Wissenschaft, Forschung und Lehre eine Angelegenheit als Staatsaufgabe zu eigen gemacht hat, für die er jedem, der diese Aufgaben in Person wahrnimmt, das staatsgerichtete Grundrecht des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 garantiert".[1411] Führt man sich insofern die Tätigkeit der Hochschullehrer vor Augen, wird die damit angedeutete Vereinbarkeit staatlicher Aufgaben mit der Ausübung grundrechtlicher Freiheit vollends greifbar: Zwar steht der Hochschullehrer in der *Amtspflicht*, zu forschen und zu lehren. Im Rahmen seiner Amtswahrnehmung partizipiert er aber zugleich an der grundrechtlich gesicherten Freiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG und ist damit Grundrechtssubjekt in einem Bereich, „in dem sein Handeln und Entscheiden als Amtswalterhandeln grundsätzlich nicht ihm als freiheitsausübenden Individuum, sondern dem Staat zugerechnet wird". Die Tätigkeit des Hochschullehrers ist damit staatliche Amtswahrnehmung *und* Grundrechtsausübung.[1412]

Es gibt folglich keinen Widerspruch zwischen der Wahrnehmung grundrechtlich gesicherter Freiheit und der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Ohnedies eignet der Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit" mehr der Charakter eines Kompetenztitels, denn eines Grundrechts.[1413] Steht aber der Gebrauch der Rundfunkfreiheit nicht im Belieben ihres Trägers,[1414] rückt das objektiv-rechtliche Normziel des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, die Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, in den Vordergrund. Unter diesen Vorzeichen erscheint die Errichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als „Indienstnahme" von Grundrechtsträgern zur Erfüllung staatlicher Aufgaben.[1415]

Wissenschaft, Forschung und Lehre seien keine staatlichen Aufgaben (890 f.). – A. A. *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 121.

1410 Grundlegend *BVerfG*, Beschluss v. 16. 01. 1963 – 1 BvR 316/60, BVerfGE 15, 256 (262).

1411 Unbestrittene h. M., siehe zum Ganzen m. w. Nachw. *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 51.

1412 So *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 51 Fn. 3.

1413 Zur Kritik *Schmitt*, DÖV 2019, 949 (951 f.); *Schmitt*, in: Verfassungen, S. 203 (206 ff.).

1414 Exemplarisch *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (315): „Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt ihren Träger nicht zu beliebigem Gebrauch."

1415 Ähnlich *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 61 f. – Insofern kommen

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

b) Konfusion der „Konfusion“

Wenn sich hinter der Argumentation der herrschenden Lehre schließlich die Behauptung einer „Konfusion“ zwischen Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung und damit zwischen der Grundrechtssubjektivität der Rundfunkanstalten und ihrer staatlichen Organisation verbirgt,[1416] verkennen ihre Vertreter, dass die Frage nach der Berechtigung und Verpflichtung eines Rechtssubjekts stets relational zu beantworten ist.[1417] Dass sich Rechte und Pflichten, verstanden als Rechts*verhältnisse*, je nach Sachverhalt in ein und demselben Rechtssubjekt vereinen, ist juristischer Alltag. Unter grundrechtlichen Vorzeichen illustrieren dies neben den Universitäten nicht zuletzt die Rundfunkanstalten selbst: So ist etwa die Grundrechtsbindung der Rundfunkanstalten bei der Zuteilung und Verweigerung von Sendezeiten an politische Parteien unbestritten.[1418] Damit gilt: „Auch als Hoheitsträger kann eine juristische Person des öffentlichen Rechts aus derselben Grundrechtsnorm sowohl berechtigt als auch verpflichtet sein.“[1419]

---

als weiteres Beispiel zur Widerlegung der von der h. M. behaupteten „Opposition“ die Beliehenen in den Sinn: Nach der von der h. M. entfalteten Argumentation dürften natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts entweder keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen oder könnten – jedenfalls in dieser Funktion – keine Träger von Grundrechten sein (auf Letzteres weist *Achterberg*, in: Gedächtnisschrift Klein, S. 1 [25] hin). Ersteres trifft offensichtlich nicht zu, Letzteres verkennt in seiner Absolutheit die Relativität grundrechtlicher und im Übrigen sämtlicher Rechts*verhältnisse*: Zwar können sich Beliehene als Hoheitsträger nicht gegenüber dem einzelnen Bürger auf Grundrechte berufen, dies schließt indes nicht generell die Grundrechtssubjektivität des Beliehenen gegenüber dem ihn beleihenden Staat aus (die h. M. geht indes – nach der hier vertretenen Ansicht zu pauschal – davon aus, dass Beliehene nicht grundrechtsberechtigt sind, *soweit* ihnen die eigenständige Wahrnehmung einer staatlichen Zuständigkeit übertragen ist, siehe *Achterberg*, in: Gedächtnisschrift Klein, S. 1 [36 f.]; m. umf. Nachw. *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 60 f.).

1416 Diesem Verdacht setzt sich insbesondere *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 44 aus; siehe zu der Argumentation soeben § 11 A. I. 3. (S. 360 f.).

1417 Ebenso *Schoch*, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (5).

1418 *BVerfG*, Beschluss v. 03. 09. 1957 – 2 BvR 7/57, BVerfGE 7, 99 (107 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 30. 05. 1962 – 2 BvR 158/62, BVerfGE 14, 121 (134 ff.); *BVerfG*, Beschluss v. 14. 02. 1978 – 2 BvR 523/75 und 958, 977/76, BVerfGE 47, 198 (225). – Dazu *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 77, der indes an der Dichotomie „zwischen der Ausführung ‚gesetzlich zugewiesener hoheitlicher Aufgaben‘ und der Ausübung ‚grundrechtlicher Freiheiten‘“ festhält.

1419 So *Bettermann*, NJW 1969, 1321 (1323); grundlegend zum Rechtsverhältnis als Deutungsschema *Achterberg*, in: Gedächtnisschrift Klein, S. 1 (27 ff.); ferner *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 402.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Das Konfusionsargument ist damit in gewisser Weise selbst konfus.[1420] Im Übrigen kann eine Konfusion allein auf ein und derselben Sinnebene auftreten; die Grundrechtsberechtigung als Modus der Aufgaben*wahrnehmung* und die vorausliegenden Fragen nach der Aufgaben*zuweisung* und der Organisation sind aber – wie bereits eingangs betont – auf verschiedenen Ebenen angesiedelt.[1421]

4. Die Veranstaltung von Rundfunk als öffentliche und (konkurrierende) Staatsaufgabe

Wenn nunmehr die von der herrschenden Lehre entfaltete Argumentation entkräftet ist, kann damit noch nicht als *positiv* erwiesen gelten, dass es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk – jedenfalls auch – um eine Staatsaufgabe handelt. Zwar ist dieses Ergebnis implizit der skizzierten Rechtsprechung des BVerfG zu entnehmen; indes setzt das Gericht die Rubrizierung der Veranstaltung von Rundfunk als Staatsaufgabe lediglich voraus, ohne dies im Zusammenhang mit der Qualifizierung der Rundfunkanstalten als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung" eigens zu begründen. Eine solche Begründung ist Ziel der folgenden Ausführungen.

a) „Öffentliche" und „staatliche" Aufgaben

Terminologischer Ausgangspunkt bei der Frage nach den Aufgaben des Staates muss die Unterscheidung zwischen den „öffentlichen" und den „staatlichen" Aufgaben sein. Während die Veranstaltung von Rundfunk als Voraussetzung einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbil-

1420 Pointiert *Bettermann*, NJW 1969, 1321 (1323): „Aber die Konfusionslehre ist eben konfus. Es ist einfach gedankenlos zu folgern: weil die Grundrechte sich gegen die öffentliche Gewalt richten, können sie nicht juristischen Personen des öffentlichen Rechts zustehen."

1421 Als Parallele bieten sich wiederum die Universitäten an: Die öffentlich-rechtlichen Personalkörperschaften sind öffentlich-rechtlich organisiert, gem. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG partiell grundrechtsberechtigt und zugleich Teil der grundrechtsgebundenen mittelbaren Staatsverwaltung, vgl. nur § 58 Abs. 1 S. 1 Hochschulrahmengesetz: „Die Hochschulen sind in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dung ohne Weiteres als öffentliche Aufgabe anerkannt wird,[1422] verneint die herrschende Lehre die Qualifizierung der Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe.[1423] Dies deutet bereits an: Staatsaufgaben können keineswegs mit den öffentlichen Aufgaben in eins gesetzt werden.[1424]

In diesem Sinne handelt es sich bei den öffentlichen Aufgaben um solche Aufgaben, deren Wahrnehmung (bloß) im öffentlichen Interesse bzw. im Interesse der Allgemeinheit liegt;[1425] die Bezeichnung einer Aufgabe als „öffentlich" besagt folglich nichts über den (legitimen) Träger dieser Aufgabe.[1426] Gleichwohl lässt sich der öffentliche Charakter einer Aufgabe nicht „empirisch-deskriptiv bestimmen, sondern es handelt sich um einen normativen Begriff, der sich erst einem wertenden Urteil erschließt".[1427] Dagegen kann von „staatlichen Aufgaben" erst dort die Rede sein, wo Verfassung, Gesetz oder Unionsrecht *den Staat* „als verantwortlichen Aufgabenträger" bezeichnen.[1428] Unter diesen Vorzeichen wird es zwar kaum je eine (verfassungslegitime) Staatsaufgabe geben, die nicht zugleich „öffentliche" Aufgabe ist,[1429] umgekehrt ist aber nicht jede öffentliche Aufgabe auch

1422 Siehe etwa *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 37; *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 71; *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 122. – Allgemein zu dem Zusammenhang zwischen öffentlichem Interesse und öffentlichen Aufgaben *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, § 73 Rn. 12.

1423 Siehe soeben § 11 A. I. (S. 358 ff.).

1424 Grundlegend *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (878 ff.); ferner *Klein*, DÖV 1965, 755 (758 f.); *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 118. – *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 47 bemerkt: „Vielfach wird zwischen ‚*öffentlichen*' und ‚*staatlichen*' Aufgaben nicht unterschieden; zum Teil werden sie bewußt gleichgesetzt."

1425 *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (878); *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 99.

1426 *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (878 f.); *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 118.

1427 *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 118.

1428 So *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 131. – Ferner *Klein*, DÖV 1965, 755 (758); *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (880); *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (153); *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 50; *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, § 73 Rn. 13.

1429 *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 99.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

„staatliche" Aufgabe.[1430] So gesehen sind die Staatsaufgaben eine Teilmenge der öffentlichen Aufgaben.[1431]

b) Die Bestimmung der Staatsaufgaben als Frage des positiven Rechts

Auf Grundlage der skizzierten Terminologie präsentiert sich die Bestimmung der Staatsaufgaben – insbesondere, aber nicht nur – als ein „Problem der Verfassungsauslegung":[1432] Wenn staatliche Aufgaben allein diejenigen Aufgaben sind, die Verfassung, Gesetz oder Unionsrecht als solche des Staates bezeichnen, dann müssen staatliche Aufgaben „vom Staat sanktioniert" werden; dies wiederum kann allein durch die Rechtsordnung geschehen.[1433] Mit anderen Worten: „Alles hängt hier vom positiven Recht ab".[1434] Historische und sonstige Argumente müssen demgegenüber in den Hintergrund treten,[1435] obgleich zur Kenntnis zu nehmen ist: Es sind nicht nur „rationale" oder praktische Erwägungen, sondern oft auch weltanschauliche und/oder ideologische Motive, die zu der positivrechtlichen Rubrizierung einer Aufgabe als Staatsaufgabe führen (können).[1436]

1430 Grundlegend *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (878 ff.); ferner *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, § 73 Rn. 12.

1431 *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (879); *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, § 73 Rn. 13. – A. A. *Klein*, DÖV 1965, 755 (758): „Die ‚öffentlichen' Aufgaben, wenn man sie von den ‚staatlichen' unterscheiden will, werden – das ist ihr wesentliches Kennzeichen – nicht vom Staat, sondern von der Gesellschaft erfüllt."

1432 So *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (154); ähnlich *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (23): „Die entscheidende Frage ist […], ob eine öffentliche Aufgabe durch die Verfassung oder durch eine im Rahmen der Verfassung getroffene Entscheidung des demokratischen Gesetzgebers zu einer staatlichen Aufgabe *erklärt* und entsprechend organisiert oder ob sie als gesellschaftliche Aufgabe belassen bzw. ausdrücklich sanktioniert ist."

1433 *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 105.

1434 *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (895).

1435 Treffend *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 106: „Die faktische historische Entwicklung allein ist kein Beweis für das Bestehen einer Staatsaufgabe. Die *historische Argumentation,* die auch vom Bundesverfassungsgericht praktiziert wird, hat ihren Ort bei der Feststellung von *Gewohnheitsrecht.*" – Stärkere Betonung der historischen Überlieferung staatlicher Aufgaben bei *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (880). – Dass historische Gründe in den Hintergrund treten müssen, bedeutet im Übrigen nicht, dass die *positivrechtliche* Rubrizierung einer Aufgabe als Staatsaufgabe im Einzelfall auf geschichtliche Ursachen zurückzuführen ist, siehe dazu sogleich am Beispiel der Presse § 11 A. III. 4. e) (S. 386 ff.).

1436 *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (881).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ausgehend von dieser Einsicht in die Maßgeblichkeit des positiven Rechts hat die Bestimmung der Staatsaufgaben in einem mehrstufigen Schema zu erfolgen: Die Grundsatzentscheidungen zu den Aufgaben des Staates sind auf höchster Ebene, auf der Ebene der Verfassung als der „rechtlichen Grundordnung eines Gemeinwesens“,[1437] angesiedelt. Die zweite Ebene, namentlich die Gesetzesebene, entfaltet anschließend – im Rahmen und in den Grenzen der Verfassung – die „wichtigsten Konkretisierungen der Staatsaufgabennormen“, während auf der dritten und letzten Ebene untergesetzliche Rechtssätze weitere Konkretisierungen leisten.[1438]

Die Entfaltung dieses mehrstufigen Schemas soll dabei nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei den Staatsaufgaben keineswegs um ein statisches Phänomen handelt; vielmehr muss die Rede von einem *dynamischen Prozess der Aufgabenentwicklung* sein, der insbesondere dem Wandel politischer Auffassungen und (Mehrheits-)Verhältnisse ausgesetzt ist.[1439] Dies heißt aber ebenso wenig, dass sich der Prozess der Aufgabenentwicklung gleichsam „frei“ und „grenzenlos“ entfalten könnte: Auf Aufgaben, die ihm von Verfassungs wegen vorenthalten sind – zu denken ist insbesondere an die Grundrechte – oder durch Gesetz versagt werden, darf der Staat nicht zugreifen.[1440]

c) Konsequenzen der „modernen“ Grundrechtsdogmatik für die Lehre von den Staatsaufgaben

Das Grundgesetz bezeichnet vor diesem Hintergrund nur selten explizit bestimmte Aufgaben als solche des Staates.[1441] Neben den Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG)[1442] und abseits der grundgesetzlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen (Art. 83 ff. GG) sind es deshalb auch die

1437 So *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 114, der meint: „Eine Verfassung ohne die hauptsächlichsten Bestimmungen der Staatsaufgaben wäre unvollständig.“

1438 Zum Ganzen *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 114 f.

1439 Grundlegend *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 118; ebenso *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (153 f.); *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 131.

1440 *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 135.

1441 Mit Beispielen *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 149 ff.

1442 Dazu *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 152 ff.: Die Gesetzgebungskompetenzen sind „besonders ergiebig, wenn es darum geht, die Aufgaben des Staates zu konkretisieren“.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

– soeben noch als Grenzen apostrophierten – Grundrechte, die die Staatsaufgaben auf der Ebene der Verfassung konkretisieren: Denn die Grundrechte sind keineswegs nur negative Ausgrenzungen staatlichen Handelns. Eine *moderne* Grundrechtsdogmatik, die nicht mehr allein in dem (in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts verbreiteten) abwehrrechtlichen Denken liberaler Prägung verhaftet ist, begreift die Grundrechte unter den Vorzeichen der von den Art. 1-19 GG entfalteten „objektiven Wertordnung"[1443] zugleich als objektive Gewährleistungen. Sie legen dem Staat nicht nur Schutzpflichten auf, sondern machen ihn unter dem Stichwort des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes zum Garanten ihrer realen Entfaltung.[1444] Bereits *Lorenz von Stein* wusste: „Die Freiheit ist erst eine wirkliche in dem, der die Bedingungen derselben, die materiellen und geistigen Güter als die Voraussetzungen der Selbstbestimmung, besitzt."[1445]

Nirgends wird diese Verantwortung des Staates für die Freiheit des Einzelnen deutlicher als in Art. 1 Abs. 1 GG: Die Menschenwürde „bestimmt und beschränkt Staatszweck und Staatsaufgabe, und [sie] bestimmt und beschränkt die Legitimität von Staat und Recht aus den Werten personaler Ethik".[1446] Auf die Lehre von den Staatsaufgaben gewendet bedeutet dies: „Da, wo der Mensch allein nicht mehr in der Lage ist, seine Würde gegen Angriffe zu schützen, ist die staatliche Gewalt verpflichtet, zu ihrem Schutz tätig zu werden."[1447] Aus diesem verfassungsrechtlichen „Aufruf zu positiver Förderung grundrechtlicher Freiheit" folgt das Gebot entsprechender staatlicher Maßnahmen:[1448] Der „Leistungsstaat" macht die Grundrechte „zum Gegenstand seiner Aufgaben".[1449] Wenngleich dies nicht bedeuten kann und soll, dass der Staat des Grundgesetzes zu einem ubiquitären Staat mutiert,

1443 *BVerfG*, Urteil v. 15. 01. 1958 – 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198 (205).

1444 Dazu *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, § 73 Rn. 43, 70.

1445 *v. Stein*, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, Bd. 3, S. 104.

1446 *Dürig*, Kommentierung der Artikel 1 und 2 Grundgesetz, Sonderdruck, Art. 1 Rn. 15.

1447 So – und zu diesem Gedankengang – *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 155. – Konkrete Ausprägung findet dieser Gedanke in dem grundrechtlich sanktionierten Anspruch (aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG) auf Gewährleistung eines Existenzminimums, siehe grundlegend *BVerfG*, Beschluss v. 29. 05. 1990 – 1 BvL 20/84 u. a., BVerfGE 82, 60 (80): „Zwingend ist […], daß der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft."

1448 *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 159.

1449 So *Häberle*, VVDStRL 30 (1972), 43 (56); im Anschluss hieran *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 159.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der in sämtliche Lebensbereiche ausgreift und etwa die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln als seine „Staatsaufgabe" deklariert, können deshalb aus den Grundrechten *im Einzelfall* Staatsaufgaben erwachsen.

d) Die Veranstaltung von Rundfunk als informationelle und kulturelle Daseinsvorsorge

Indem es die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter diesen Vorzeichen als (staatliche) Einrichtungen der informationellen und kulturellen „Daseinsvorsorge"[1450] charakterisiert, erhebt das BVerfG die Veranstaltung von Rundfunk zu einer staatlichen Aufgabe. Als begriffliche Verkörperung jener Charakterisierung kann die – mit der (damals) im Entstehen begriffenen „dualen Rundfunkordnung" einsetzende – Rede von der „unerlässlichen Grundversorgung" bzw. dem „klassischen Auftrag des Rundfunks" gelten.[1451] Denn es sind diese Wendungen, die das Gericht mit Leben füllt, wenn es formuliert, es müsse „dafür Sorge getragen sein, daß für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme geboten werden, welche umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und daß Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise gesichert ist".[1452]

In Ansehung des aus der „dualen Rundfunkordnung" hervorgehenden wirtschaftlichen Konzentrationsdrucks sowie hinsichtlich (unterstellter) publizistischer Defizite der privaten Sender gerann diese „unerlässliche Grundversorgung" später zum „klassischen Funktionsauftrag". In diesem Sinne komme „[i]m Rahmen der dualen Rundfunkordnung […] dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der von ihm sicherzustellenden Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung

1450 Angedeutet bereits in *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (330): Das Gericht spricht im Kontext der „öffentlichen Aufgabe" der Rundfunkanstalten von „anderen Fällen der öffentlichen Daseinsvorsorge". – Explizit *BGH*, Urteil v. 27. 11. 2009 – 2 StR 104/09, NJW 2010, 784 (Rn. 28 ff.) (m. Anm. *Stoffers*).

1451 *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (157 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (324); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (297 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, BVerfGE 87, 181 (199).

1452 *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, BVerfGE 74, 297 (325); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (298).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

besondere Bedeutung zu". Der öffentlich-rechtliche Rundfunk habe die Aufgabe, „als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet".[1453] Mit anderen Worten: Die „spezifische Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks zu ergänzen und auszugleichen ist ein Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks".[1454] Im Wesentlichen öffentlich finanziert, könne er „wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen" als die privaten Sender handeln;[1455] sein Auftrag beschränke sich im Übrigen „nicht auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden, sondern erfasst die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information eine kulturelle Verantwortung umfasst und dabei an das gesamte Publikum gerichtet ist".[1456]

Auf dem Boden der skizzierten Rechtsprechung trägt die gegenwärtige verfassungsgerichtliche Judikatur zur Begründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Züge einer – eher pessimistischen, beinahe abwehrenden – Reaktion auf „die Digitalisierung": Das Leistungsangebot der Rundfunkanstalten werde durch die – hier mit dem Stichwort der Digitalisierung bezeichnete – „Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht infrage gestellt". Im Gegenteil, die „Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke" begünstigten „Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten"; hinzu komme die Gefahr, dass Inhalte aus ökonomischem Kalkül „gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden",

1453 Zum Ganzen *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 31); *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 77); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 78).

1454 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 32).

1455 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 32); *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 78); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 79).

1456 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 32).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führe.[1457] Im Ergebnis führe dies alles „zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen". Deshalb wachse die Bedeutung der – und so schließt sich der Kreis zu der ursprünglich als „Grundversorgung" bezeichneten – Aufgabe der Rundfunkanstalten, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden".[1458] Dies alles gelte „gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits".[1459]

Festzuhalten bleibt damit: Wer sich weder mit dem pauschalen Verweis auf die „Staatsferne" oder die (bereichsspezifische) Grundrechtsberechtigung der Sender begnügen will noch die Judikatur des BVerfG nur selektiv zur Kenntnis nimmt, sondern stattdessen Funktion und Begründung der Rundfunkanstalten zutreffend verarbeitet, muss zu dem Ergebnis kommen, dass Letztere als öffentlich-rechtliche Einrichtungen der informationellen und kulturellen Daseinsvorsorge *staatliche* Aufgaben wahrnehmen. Wie – insbesondere die neuere – Rechtsprechungsentwicklung zeigt, vermischen sich in der verfassungsrechtlichen Funktion und Begründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Aspekte des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes und in diesem Zusammenhang auch *sozialstaatlich* motivierter[1460] Daseinsvorsorge mit der eher von dem Gedanken „publizistischer Gefahrenabwehr" geleiteten „Demokratievorsorge".[1461] In diesem Sinne verlangt Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einerseits, „die Informations- wie die Meinungsfreiheit als effektive Chance der Teilnahme möglichst vieler Menschen am

1457 *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 79); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 80).

1458 *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 80); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 81).

1459 *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 81).

1460 Betonung dieses Aspekts bei *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 146 f.

1461 So *Hain*, K&R 2010, 242 (245); *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 144.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

politischen, sozialen und kulturellen Leben zu schützen".[1462] Andererseits richtet sich die Rundfunkfreiheit als funktional auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung und insofern den demokratischen Prozess bezogene Gewährleistung gegen jede einseitige Vereinnahmung oder dysfunktionale Beeinflussung ebenjenes Prozesses. Mit anderen Worten: Das Grundrecht verlangt wirksame *staatliche* Maßnahmen zur Sicherung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. Instrument zur Bewältigung der so charakterisierten Staatsaufgabe sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in deren „Auftrag" sich sozialstaatliche und demokratische Zwecke vereinigen und die als „sektorale Aufgabenträger"[1463] zwar Grundrechtssubjekte sind – deren Grundrechtsausübung aber mit der Aufgabenwahrnehmung zusammenfällt.[1464] Folglich kann die von den Sendern als Subjekten der mittelbaren Staatsverwaltung wahrzunehmende *Staats*aufgabe als *Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung* apostrophiert werden.

e) Ergebnis: Aufgabenverteilung in der verfassungsrechtlichen Medienordnung

Die Rundfunkveranstaltung zur Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung als staatliche Aufgabe zu qualifizieren bedeutet indes nicht, einem entsprechenden staatlichen Monopol das Wort zu reden.[1465] In der „dualen Rundfunkordnung", dem Nebeneinander von

1462 Treffend *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 313, der in diesem Sinne weiter ausführt: Staatsfreiheit „bedeutet […] nicht, daß der Staat […] nicht mittelbar zur Realisierung der Meinungsfreiheit und zur Bildung einer öffentlichen Meinung beitragen dürfte. Im Gegenteil ist auch hier die Grundrechtsverwirklichungspflicht des Staates zu beachten, die aus dem gewandelten Verständnis der Grundrechte folgt. Der Staat hat auch im Bereich der Meinungsfreiheit die Pflicht, die *Voraussetzungen* zu schaffen und zu erhalten, damit aus der grundgesetzlichen Freiheitschance reale Freiheit wird." (S. 314 f.). – Ähnlich *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 144, 147. – Im Ergebnis auch *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (2); *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 58: Veranstaltung von Rundfunksendungen „als *Aufgabe der kulturellen Daseinsvorsorge*".

1463 Begriff nach *Gersdorf*, AfP 2010, 421 (429).

1464 In diese Richtung auch *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 60 ff.

1465 Instruktiv *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 432: „Freilich begründen Aufgabennormen im allgemeinen *kein Monopol* der einen Seite, sei es des

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

öffentlich-rechtlich und privatrechtlich organisiertem Rundfunk, ist die Veranstaltung von Rundfunk vielmehr eine *konkurrierende* Staatsaufgabe. Sie wird sowohl von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als auch den privatrechtlich organisierten Rundfunkveranstaltern wahrgenommen,[1466] obgleich die Wahrnehmung der mit dem Begriff des „klassischen Auftrags" des Rundfunks umschriebenen Aufgaben in Ansehung der gesetzlichen Rundfunkordnung *primär* Ersteren obliegt[1467].[1468]

Das erreichte Ergebnis setzt sich damit im Übrigen nicht in Widerspruch zu der zwar als „öffentlich" sanktionierten,[1469] aber nicht-staatlichen, sondern gesellschaftlichen Aufgabe der Presse: Wenn die Bestimmung der Staatsaufgaben eine Frage allein des positiven Rechts ist, kann die Rechtsordnung bei der Zuordnung verschiedener Aufgaben durchaus zu verschiedenen Ergebnissen gelangen. Genau so liegt es bei den Sachaufgaben „Pres-

---

Staates, sei es der Bürger, so daß auch in solchen Bereichen (bei Fehlen speziellerer Ausschlußnormen) staatliche und gesellschaftliche Institutionen *nebeneinander*, in ‚Konkurrenz' oder Kooperation miteinander tätig sein können."

1466 *Hain*, K&R 2010, 242 (245 f.).

1467 Siehe nur den „Auftrag" der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gem. § 26 Abs. 1 MStV einerseits (S. 1: „Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.") und die „Programmgrundsätze" der privaten Rundfunkveranstalter gem. § 51 MStV andererseits (Abs. 1 S. 1: „Für die Rundfunkprogramme gilt die verfassungsmäßige Ordnung.").

1468 Ein letztes Mal kann in diesem Zusammenhang zu Anschauungszwecken auf das Hochschulwesen, konkret auf das Nebeneinander von staatlichen und privaten Hochschulen verwiesen werden, siehe dazu *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 296 ff.

1469 Siehe § 3 LPG BW; Art. 3 Abs. 1 BayLPG; § 3 Abs. 1 BlnLPG; § 3 S. 1 BbgLPG; § 3 BremLPG; § 3 HmbLPG; § 3 LPG MV; § 3 NdsLPG; § 3 LPG NRW; § 5 LMedienG RP („öffentliche Aufgabe" allgemein der Medien); § 4 SMG („öffentliche Aufgabe" allgemein der Medien); § 3 Abs. 1, 2 SächsLPG; § 3 LPG LSA; § 3 LPG SH; § 3 ThürLPG. – Kritisch *Klein*, DÖV 1965, 755 (759); mit historischer Einordnung *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 129 f.: „Zusammenfassend ist festzustellen, daß im Ergebnis die öffentliche Aufgabe der Presse praktisch rechtsfolgenlos bleibt. Sie verleiht weder einen im Rechtssinn öffentlichen Status, noch können allein aus ihrer normativen Anerkennung bestimmte Privilegien abgeleitet werden. Was bleibt, ist eine juristisch irrelevante Meinungsäußerung des Gesetzgebers über die soziale Bedeutung des Massenmediums Presse, ein bloßer Ehrentitel, auf den ohne Schaden hätte verzichtet werden können und in Anbetracht der geschichtlichen Belastung der ‚öffentlichen Aufgabe' durch das Schriftleitergesetz auch hätte verzichtet werden sollen."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

se“ und „Rundfunk“: Im Gegensatz zu der Veranstaltung von Rundfunk erheben weder das Grundgesetz noch die Pressegesetze die Verbreitung von Presseerzeugnissen zu einer staatlichen Aufgabe. Im Gegenteil, das BVerfG leitet aus der Pressefreiheit ein staatliches Betätigungsverbot ab, das dem Gesetzgeber untersagt, eine entsprechende Staatsaufgabe zu kreieren, und allen übrigen staatlichen Stellen verbietet, auf diese Aufgabe zuzugreifen.[1470] Wie eingangs angedeutet, müssen die Gründe für diese Differenz aber keineswegs zwingend oder auch nur praktisch sein, sie können ebenso gut weltanschaulicher und/oder ideologischer Natur sein. Die Qualifizierung der Presse als „nur-öffentliche“ Aufgabe ist in diesem Sinne vor allem auf historische Ursachen zurückzuführen.[1471]

IV. Verfassungstheoretische Perspektive: Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft

Nimmt man schließlich eine verfassungstheoretische Perspektive auf das Problem der Zuordnung der Rundfunkanstalten zu Staat oder Gesellschaft ein und geht dabei von der *Unterscheidung* zwischen Staat und Gesellschaft aus, so verbietet sich die von der herrschenden Lehre propagierte Verortung der Sender „zwischen Staat und Gesellschaft“.[1472] Denn die dichotomische Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft erschöpft sich keineswegs in einer bloß theoretischen Differenzierung, sie bezeichnet vielmehr einen Vorgang der „realen Wirklichkeit“[1473] und ist insofern nicht nur „für eine freiheitliche Demokratie schlechthin konstituierend“,[1474] die „freiheitsstiftende rechtsstaatliche Verfassung steht und fällt“ mit ihr.[1475] Kurz: die

1470 Statt Vieler *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Rn. 375 f.

1471 Für eine historisch fundierte Gegenüberstellung der Grundrechtsinterpretation einerseits der Pressefreiheit und andererseits der Rundfunkfreiheit siehe *Schmitt*, DÖV 2019, 949 (951); *Schmitt*, in: Verfassungen, S. 203 (210).

1472 Dazu oben § 11 A. I. 4. (S. 361 f.).

1473 So *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 10; ähnlich *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 29.

1474 *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 27.

1475 *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 21. – Nicht verschwiegen werden soll, dass *Forsthoff* in seiner 1933 erstmals erschienenen Schrift „Der totale Staat“ noch etwas ganz anderes vertrat: Jener totale Staat als der Staat der totalen Verantwortung „stellt die totale Inpflichtnahme jedes einzelnen für die Nation dar. Diese Inpflichtnahme hebt den privaten Charakter der Einzelexistenz auf. In allem und

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Unterscheidung ist eine „Bedingung der individuellen Freiheit“[1476]. Wenn die herrschende Meinung gleichwohl diese Unterscheidung im Namen der „Staatsferne“ und Grundrechtssubjektivität – mit anderen Worten: der „Freiheit“ – der Rundfunkanstalten negiert und die Sender in einem – wie auch immer gearteten – „Zwischenreich“ zwischen Staat und Gesellschaft vermutet, so negiert sie die Voraussetzungen ebenjener Freiheit. Das ist die – wenn man so will, „ironische“ – Pointe der von der herrschenden Meinung propagierten Stellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft“.

1. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als funktionale Differenzierung

Ausgangspunkt der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ist die begriffliche Trennung des (demokratischen) Staates als der „politische[n] Entscheidungseinheit und Herrschaftsorganisation *für* eine Gesellschaft“[1477] von ebenjener Gesellschaft. In der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft stehen sich in diesem Sinne nicht etwa (personen)verschiedene „Verbände“ gegenüber,[1478] die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft kann vielmehr auf eine funktionale Differenzierung zurückgeführt werden:[1479] Die Begriffe „Staat“ und „Gesellschaft“ bezeichnen „verschiedene ‚Wirkbereiche‘, ‚Willensbildungs- und Entscheidungssysteme‘, ‚Funktionen und Rollen‘ oder ‚Aggregatzustände‘ ein und desselben Verbandes“,[1480] konkret: Einerseits den nach dem Rechtsprinzip der Gleichheit verfassten (demokratischen) Staat und andererseits die von dem

jedem, in seinem öffentlichen Handeln und Auftreten ebenso wie innerhalb der Familie und häuslichen Gemeinschaft verantwortet jeder einzelne das Schicksal der Nation.“ Siehe *Forsthoff*, Der totale Staat, S. 46.

1476 Grundlegend *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit.

1477 Zu *diesem* Staatsverständnis *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 24 ff.; angedeutet bereits in *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (16).

1478 *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (17); *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 22 ff.; *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 25. – So aber *Ehmke*, in: Festgabe Smend, S. 23 (24 f.); ähnlich *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 84.

1479 *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 26.

1480 *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 25 m. w. Nachw.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rechtsprinzip der Freiheit geleitete – und in der Rolle als das „Volk" mit dem demokratischen Staat personenidentische – Gesellschaft.[1481]

Das so sichtbar werdende (konkrete oder abstrakte) *Beziehungsverhältnis* zwischen Staat und Gesellschaft ist demgegenüber keine Frage der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft selbst, sondern eine „Grundfrage der Staats- und Verfassungsform".[1482] Die Relation zwischen Staat und Gesellschaft ist insofern in seiner jeweiligen Gestalt zeitgebunden, d. h. dem sozialen, politischen und historischen Wandel unterworfen,[1483] oder anders gewendet: das mit der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft aufgedeckte Verhältnis zwischen dem deutschen Obrigkeitsstaat und der bürgerlichen Gesellschaft im 19. Jahrhundert ist ein (grundlegend) anderes als jenes zwischen dem demokratischen Staat des Grundgesetzes und der offenen Gesellschaft im 21. Jahrhundert.

2. Validität der Unterscheidung im demokratischen Leistungs- und Sozialstaat der Gegenwart

Die Frage nach der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft stellt sich vor diesem Hintergrund in einer Demokratie – und insbesondere in dem demokratischen Leistungs- und Sozialstaat der Gegenwart – „in besonderer Weise":[1484] Wenn alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) und sich der Staat zugleich zu einem Leistungs- und Sozialstaat entwickelt hat, der etwa unter dem Stichwort des „Grundrechtsvoraussetzungsschutzes" Garant der Entfaltungsbedingungen individueller Freiheit geworden ist, dann scheint die dichotomische Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ihre Berechtigung verloren zu haben,[1485] sie trägt womöglich sogar Züge des Autoritären.[1486]

1481 *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 152.

1482 So *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (19).

1483 Dazu *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (15); *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 19 (keine Gleichsetzung einer bestimmten „Phase der Verhältnisbestimmung von Staat und Gesellschaft"). – Dies verkennt indes *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 83 f. in seiner Kritik, die in die Erklärung der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als „obsolet" mündet.

1484 So *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (20).

1485 Rechtswissenschaftlich *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 85: „Nachdem die ‚verspätete Nation' 1919 doch noch in den […] Genuß bürgerlich-demokratischer Umwälzungen gelangt war, ließ sich spätestens nach

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Indes: Wer mit Bedacht nicht von einer „Trennung" spricht, sondern von der *Unterscheidung* zwischen Staat und Gesellschaft,[1487] und ferner erkennt, dass diese Unterscheidung weder eine Gegenüberstellung zweier personenverschiedener Verbände noch ein konkretes Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft meint, sondern Ausdruck einer funktionalen Differenzierung ist, weiß: „Die unzweifelhafte Abhängigkeit der Freiheit und Daseinsvorsorge des heutigen Menschen vom Staat, von staatlicher Gewährleistung, Sicherung und Normierung rührt […] nicht an dem Unterschied von staatlicher Herrschaft und bürgerlicher Freiheit. Sie setzt

---

dem Ende des zweiten Weltkrieges, nach der Zerschlagung des Beamtentums, des Richtertums und des Militärs und der Legitimierung aller Staatsgewalt durch das Volk, eine solcherart statische Gegenposition von Staat und Gesellschaft nicht länger aufrechterhalten." Skeptisch *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 11: Bei einem von „vordemokratischen liberalen Vorstellungen der Zeit vor 1918" geprägten Verständnis vermag „das Begriffspaar ‚Staat' und ‚Gesellschaft'" das Verhältnis zwischen dem demokratischen Staat und dem „gesellschaftlichen Leben" nicht „sachgemäß zum Ausdruck zu bringen". Anders verhielte es sich, „wenn die Unterscheidung als Ausdruck einer *funktionellen Differenzierung* verstanden wird; doch dürfen dabei Überreste der früheren Anschauung nicht in die Gegenwart transportiert werden". – Verwaltungswissenschaftlich *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, S. 93 f., 165 ff., der die Einordnung von Organisationen anhand einer „Skala mit den Eckpunkten privat und staatlich" vornehmen will und in diesem Sinne die Klassifizierung von Organisationen als „Skalierungs- und Zuordnungsproblem" begreift – indes einräumen muss: „Daß mit unseren Klassifikationsversuchen eine Reihe juristischer Fragen aufgeworfen werden – etwa nach Grundrechtsbindung und Rechtsschutz bei quasi- und fast-staatlichen Organisationen – liegt auf der Hand. Sie können hier nicht vertieft werden." (S. 189 f.). – Politikwissenschaftlich *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 225 ff., der die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft durch die mit dem „neuen Interventionismus des ausgehenden 19. Jahrhunderts" bezeichnete Entstehung des Leistungs- und Sozialstaats für überholt hält, siehe insbesondere S. 226: „Erst diese Dialektik einer mit fortschreitender Verstaatlichung der Gesellschaft sich gleichzeitig durchsetzenden Vergesellschaftung des Staates zerstört allmählich die Basis der bürgerlichen Öffentlichkeit – die Trennung von Staat und Gesellschaft. Zwischen beiden, und gleichsam ‚aus' beiden, entsteht eine repolitisierte Sozialsphäre, die sich der Unterscheidung von ‚öffentlich' und ‚privat' entzieht."

1486 Zu diesem Vorwurf *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11; ausführlich *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 44 ff.

1487 *Henke*, VVDStRL 28 (1970), 149 (166); *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 8; ähnlich *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 154 („dialektische Einheit"); *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 21 („dialektische Zuordnung").

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

diesen Unterschied im Gegenteil voraus und zwingt den Staat, im Sinne des modernen Grundrechtsverständnisses gerade dafür zur sorgen, individuelle Freiheit zu sichern und, wo sie gefährdet oder verkümmert ist, zu stabilisieren und aufzubauen."[1488] Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft stellt keineswegs die mannigfaltige Interdependenz zwischen Staat und Gesellschaft in Frage oder suggeriert einen „gesellschaftsfreien" Staat,[1489] sie nimmt diese Wechselbeziehung vielmehr als eine Frage des Beziehungsverhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft in sich auf und ist auch in der Demokratie Voraussetzung seiner freiheitlichen Ordnung.

3. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als „Bedingung individueller Freiheit"

Hier schließt sich der Kreis zu der eingangs wiedergegebenen These *Böckenfördes*, die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft sei „Bedingung individueller Freiheit": Wenn sowohl Art. 1 Abs. 3 GG (Bindungswirkung der Grundrechte) als auch Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip) mit Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung den – insofern von der Gesellschaft zu unterscheidenden – „Staat" adressieren, ist die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft eine unverzichtbare Kategorie des Grundgesetzes und „grundrechtliche Notwendigkeit".[1490] Unter diesen Vorzeichen der Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG bildet der „Realitäts- und Freiheitsgehalt" den Kern der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft.[1491]

Konkret äußert sich dieser „Realitäts- und Freiheitsgehalt" *erstens* in der „Konzentration vielfach zerstreuter politischer Herrschafts- und Entschei-

1488 *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 20. – Siehe ferner *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (24 ff.); *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 153 f.; *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 37 ff.

1489 In diesem Sinne exemplarisch *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (150): Es sei unleugbar, „daß die staatlich institutionalisierte und die gesellschaftliche Sphäre auf breitester Front miteinander verquickt sind, zum Teil nahtlos ineinander übergehen, wobei sich wechselnd der Staat in die Gesellschaft vorschiebt und gesellschaftliche Gruppen institutionalisierte Staatlichkeit infiltrieren".

1490 *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 153; *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 25; ausführlich *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 29 ff.

1491 So *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 28.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dungsgewalt", die die „Emanzipation der einzelnen von anderer als dieser politischen Herrschaftsgewalt" erst ermöglicht.[1492] *Zweitens* bewirkt die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, „daß gesellschaftliche Macht sich nicht unmittelbar in politische Macht umsetzt".[1493] Und *drittens* ergibt sich aus der „Konzentration der politischen Entscheidungsgewalt beim Staat" erst die in den Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG i. V. m. den Grundrechten gem. Art. 1-19 GG zum Ausdruck kommende „Möglichkeit der Reduktion des Staates auf spezifische Entscheidungsfunktionen".[1494] Am Ende steht, was *Böckenförde* als „doppelt genähte Freiheit" bezeichnet: Demokratische Freiheit in diesem Sinne ist nicht nur „politische" Freiheit zur „Mitwirkung und Mitbeteiligung aller an den Entscheidungen der Staatsgewalt". Demokratische Freiheit ist auch „bürgerliche" Freiheit der Einzelnen und der Gesellschaft „vor bestimmten Zugriffen der Staatsgewalt überhaupt".[1495]

Verzichtet man demgegenüber auf die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, bleiben nicht nur Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG ohne Adressat; ein Abschied von der in dieser Unterscheidung liegenden Dichotomie bedeutet auch die Proklamation entweder eines totalen Staates oder einer totalen Gesellschaft, die alle privaten, sozialen und gesellschaftlichen Lebensäußerungen usurpieren müssten.[1496] Mit anderen Worten: Diktatur oder das Zerrbild einer totalitären Demokratie, in denen entweder ein Einzelner (bzw. eine Gruppe) oder aber Alle „über alle alles beschließen" können.[1497]

1492 *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 28.

1493 *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 28 f.

1494 *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 29 f.

1495 *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (20); ferner *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 35 f.

1496 Siehe auch *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 28: „Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft bringt mithin neben der Art der staatlichen Funktionsarchitektur das Freiheitliche der freiheitlichen Demokratie zum Ausdruck und unterscheidet sie damit von allen totalitären Staatsformen."

1497 So *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 35 f.; ferner *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (17, 19).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als Voraussetzung der Lehre von den Staatsaufgaben

Ungeachtet jener verfassungstheoretischen Einwände gegen die herrschende Lehre, die sich auf die freiheitssichernde Funktion der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft berufen, verunmöglicht die vor allem von *Ossenbühl* propagierte Stellung der Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft", „öffentliche" von „staatlichen" Aufgaben zu unterscheiden. Kurz: Die Behauptung einer Zwischenschicht zwischen Staat und Gesellschaft untergräbt die im Grundgesetz angelegte Lehre von den Staatsaufgaben.[1498] Damit trägt gerade die herrschende Meinung entgegen dem Bekunden *Ossenbühls*, der die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft für die „Desorientierung" bei der verwaltungsorganisatorischen Zuordnung der Rundfunkanstalten verantwortlich macht,[1499] zu jener „Desorientierung" bei.[1500] Im Übrigen bleibt die Frage nach der „Verantwortung" für die Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Sachaufgabe „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung" offen. Denn diese Verantwortung kann nur *entweder* bei dem Staat *oder* bei der Gesellschaft liegen; bei ihrer Verortung in einer opaken Zwischenschicht ist dagegen unklar, wer wem gegenüber für die Wahrnehmung dieser Verantwortung einzustehen hat, wer wem diese Verantwortung übertragen hat und wie die Wahrnehmung dieser Verantwortung durchgesetzt werden kann.[1501] Faktisch gibt die herrschende Meinung also die Sachaufgabe „Gewährleistung der freien individuellen und

1498 *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (22).

1499 *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 17 ff. – Siehe indes die grundsätzliche Bejahung dieser Unterscheidung bei *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (151).

1500 Dies illustriert insbesondere der Ansatz von *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 166 f., der die von der h. M. behauptete „Zwischenstellung" der Sender mit der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft in Einklang bringen will, indem er im Rahmen eines weiten Gesellschaftsbegriffs dem Staat einen „nicht-staatlich öffentlichen" und einen „nicht-staatlich privaten" Bereich entgegensetzt.

1501 Siehe in diesem Sinne zu dem Konzept einer „zwischen Staat und Gesellschaft verantwortungsdiversifizierenden Gemeinwohlkonkretisierung" *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 57.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung" auf, oder mit anderen Worten: stellt sie der Verantwortungslosigkeit anheim.[1502]

V. Fazit: Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe der Rundfunkanstalten

Als Fazit bleibt festzuhalten: Die von der herrschenden Lehre propagierte Stellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft" vermischt sowohl in ihrer auf die „Staatsferne" als auch in ihrer auf die Grundrechtssubjektivität der Sender zielenden Argumentation die Ebenen „Aufgabenzuweisung", „Organisation" und „Aufgabenwahrnehmung". Sie versäumt damit, die Verantwortung für die Sachaufgabe Rundfunk von dem Modus ihrer Wahrnehmung zu unterscheiden.

Das Dogma, die Sachaufgabe Rundfunk könne keine staatliche sein, da Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dem Staat verbiete, auf diese Aufgabe zuzugreifen, hat vor diesem Hintergrund keinen Bestand. Im Gegenteil, nimmt man die Rechtsprechung des BVerfG zur Kenntnis und dekonstruiert den „klassischen" Auftrag (bzw. Grundversorgungs- oder Funktionsauftrag) des Rundfunks als Verkörperung der Aufgabe „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung", dann liegt offen: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nehmen als Einrichtungen der informationellen und kulturellen Daseinsvorsorge eine (konkurrierende) *staatliche* Aufgabe wahr – und sind damit Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung.[1503]

Diese – verfassungstheoretisch notwendige – Zuordnung der Rundfunkanstalten im Rahmen der dichotomischen Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ändert indes nichts an der Doktrin der Staatsferne selbst, stellt diese nicht in Frage oder relativiert sie. Auch als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung stehen die Rundfunkanstalten unverändert außerhalb der allgemeinen staatlichen Aufgabenwahrnehmung; ihre Einbeziehung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit bedeutet nicht, sie zu „Staatsfunk" zu degradieren. Wenn die Einordnung der Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung aber ohne Konsequenz für die Staatsferne der Sender oder ihre (beschränkte) Grundrechtssubjektivität

1502 Zu dem (Rechts-)Begriff der Verantwortung als Synonym für „Zuständigkeit" *Klement*, Verantwortung, S. 265 ff.

1503 Im Ergebnis ebenso *Schoch*, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (4).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bleibt, ist der Argumentation der herrschenden Lehre nach dem Motto „Es kann nicht sein, was nicht sein darf" das Fundament entzogen.

B. Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht

Wie eingangs festgestellt, ist der individuelle Informationszugang bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter den Vorzeichen der den Ländern zugeordneten Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk „föderal gebrochen".[1504] Kurz: Mit Ausnahme der *Bundes*rundfunkanstalt DW kommen Informationszugangsansprüche bei den Rundfunkanstalten allein auf Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze *der Länder* in Frage. Indes erschöpft sich die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz nicht in dem Befund einer „föderalen Brechung". Im Gegenteil, diese Frage erfordert die weitere Differenzierung zwischen der Anspruchsverpflichtung solcher Rundfunkanstalten, die von nur einer Gebietskörperschaft (Bund oder Land) getragen werden (I.), und der Anspruchsverpflichtung sog. Mehr-Länder-Rundfunkanstalten, die von mehreren, unter Umständen sogar allen Ländern unterhalten werden – und damit im Gegensatz zu den (Ein-)Landesrundfunkanstalten nicht Einrichtungen nur eines Landes oder des Bundes sind (II.): Neben die „föderale Brechung" tritt hier eine „intraföderale Brechung". Abseits der Rundfunkanstalten selbst und in Ansehung seiner gesellschaftspolitischen Prominenz verdient außerdem die Anspruchsverpflichtung des „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice" (im Folgenden nur: Beitragsservice) gesonderte Aufmerksamkeit (III.). Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Teil thematisierten mannigfaltigen Betätigungen der Rundfunkanstalten unter dem Mantel privatrechtlicher Organisationsformen[1505] ist ferner die materielle Informationspflicht der damit angesprochenen Beteiligungsunternehmen von Interesse (IV.).

1504 Dazu oben § 11 A. vor I. (S. 356 f.).
1505 Dazu oben § 7 B. III. vor 1. (S. 247 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

I. Bundesrundfunkanstalt DW und (Ein-)Landesrundfunkanstalten

Ruft man sich die den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder gemeinsame Grundstruktur in Erinnerung[1506] – für die Bejahung des individuellen Informationszugangs genügt ein Antrag einer anspruchsberechtigten (natürlichen oder juristischen) Person gegenüber einer anspruchsverpflichteten Stelle, der auf Zugang zu einer amtlichen Information gerichtet ist[1507] –, dann markiert die Subsumtion der Rundfunkanstalten unter den von den Informationsfreiheitsgesetzen rezipierten funktionalen Behördenbegriff[1508] die einzige *positive* materielle Tatbestandsvoraussetzung des Informationszugangs bei den Sendern. Begreift man unter diesen Vorzeichen die Rundfunkanstalten ferner als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung – und damit zugleich als Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, d. h. als „Behörden" i. S. v. § 1 Abs. 4 VwVfG[1509] –, verdichtet sich die Frage nach der Anspruchsverpflichtung der Sender im Falle der Bundesrundfunkanstalt DW und der (Ein-)Landesrundfunkanstalten (BR, HR, RB, SR und WDR) zur Frage nach der Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Behörden der jeweiligen, die betreffende Rundfunkanstalt tragenden Gebietskörperschaft. Eine gesonderte Normierung der Anspruchsverpflichtung dieser Sender jenseits der allgemeinen Regelung des Informationszugangs bei „Behörden" im funktionalen Sinn ist demgegenüber nicht erforderlich;[1510] erfolgt eine solche explizite Bezeichnung der Rundfunkanstalten als anspruchsverpflichtete Stellen gleichwohl, ist sie lediglich deklaratorischer Natur.[1511] Etwas anderes gilt indes für die Normierung einer Bereichsausnahme zugunsten der Rundfunkanstalten: Die Abwesenheit einer solchen Bereichsausnahme tritt als *negative* Anspruchsvoraussetzung zu der *positiven* Bedingung der Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes.

1506 Dazu ausführlich oben § 10 C. (S. 350 ff.).

1507 *Schoch*, AfP 2010, 313 (315).

1508 Dazu oben § 11 vor A. m. Fn. 1338.

1509 *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 1 VwVfG Rn. 150.

1510 So § 81 Abs. 1 Nr. 8 HessDSIG; § 1 Abs. 1 S. 1, 3 IFG SL; § 55a WDR-G.

1511 Ebenso *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (179). – A. A. *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 60, der die Rundfunkanstalten nicht als „Behörden" im verwaltungsverfahrensrechtlichen Sinne (§ 1 Abs. 4 [L]VwVfG) qualifizieren will und deren Anspruchsverpflichtung in der Konsequenz allein auf derartige, explizite Normierungen stützt.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

1. Anspruchsverpflichtung von DW, HR, RB, SR und WDR nach Informationsfreiheitsrecht

Beide Voraussetzungen, Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes und Abwesenheit einer Bereichsausnahme, sind erfüllt bei der DW als Auslandssender des Bundes sowie den Rundfunksendern HR, RB, SR und WDR als „Ein-Land-Rundfunkanstalten" der Länder Hessen, Freie Hansestadt Bremen, Saarland und Nordrhein-Westfalen: Die DW ist gem. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG,[1512] der HR gem. §§ 80 Abs. 1 S. 1, 81 Abs. 1 Nr. 8 HessDSIG,[1513] das RB gem. § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG,[1514] der SR gem. § 1 S. 1, 3 IFG SL, § 1 Abs. 1 S. 1 IFG[1515] und der WDR gem. §§ 4 Abs. 1, 2 Abs. 1 NRW IFG, § 55a WDR-G[1516] anspruchsverpflichtete Stelle nach dem jeweils anwendbaren Informationsfreiheitsgesetz. Wenn einzelne Informationsfreiheitsgesetze weiterhin – scheinbar – einschränkend formulieren, Rundfunkanstalten seien nur anspruchsverpflichtet, „soweit" sie „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" (§ 81 Abs. 1 Nr. 8 HessDSIG) bzw. „öffentlich-rechtliche Ver-

1512 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 169.

1513 Hierzu *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 81 Rn. 19.

1514 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94.

1515 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94. – Als gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG grundrechtsberechtigte juristische Person des Öffentlichen Rechts ist der SR im Übrigen gem. § 1 Abs. 1 S. 2 IFG SL *explizit* selbst anspruchs*berechtigt*, soweit der Anspruch auf Informationszugang außerdem „zur Ausübung des jeweiligen Grundrechts geltend gemacht wird". Allgemein zur Anspruchsberechtigung juristischer Personen des Öffentlichen Rechts und insofern der Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht *Schoch*, NJW 2009, 2987 (2989).

1516 *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289); bestätigt durch *BVerwG*, Beschluss v. 27. 05. 2013 – 7 B 30.12, ZD 2014, 98 f.; zustimmend *Degenhart*, ZUM 2012, 521 (522); *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (268); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94; ferner *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 184, der den WDR als „Behörde einer Anstalt des öffentlichen Rechts" gem. § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW anspruchsverpflichtet sieht. – Mit skeptischer Zurückhaltung noch *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (179 f.), das zwar (zutreffend) die grundsätzliche Anspruchsverpflichtung des WDR bejaht („wohl eine öffentliche Stelle i. S. d. § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW"), den Informationszugang aber (zu Unrecht) verneint, da sich die im konkreten Fall begehrten Auskünfte nicht auf eine Verwaltungstätigkeit des Sender bezögen; denn „Verwaltungstätigkeit" i. S. v. § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW bezeichne allein die *hoheitlichen* Tätigkeiten des Senders, namentlich die Vergabe von Sendezeiten an Dritte und den „Gebühreneinzug". Siehe insofern die berechtigte Kritik von *Schoch*, AfP 2010, 313 (317); *Gurlit*, Die Verwaltung 44 (2011), 75 (85). Zustimmend dagegen *Flechsig*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 9a RStV Rn. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

waltungsaufgaben" (§ 1 S. 3 IFG SL) wahrnehmen, bleibt dies im Übrigen ohne weitere Bedeutung: Denn der die Tätigkeit der Rundfunkanstalten sowohl begründende als auch begrenzende gesetzliche Auftrag der Sender erschöpft sich (abseits sog. „Randnutzungen")[1517] sachlich in der *staatlichen* Aufgabe „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunk".[1518] Mit anderen Worten: Die Rundfunkanstalten erfüllen im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags *allein* „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" bzw. „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben".

2. Voraussetzungsvoller Auskunftsanspruch gegen den BR gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG

Anders liegen die Dinge in Bayern und insofern für den BR: In dem Freistaat existiert (ebenso wie in Niedersachsen) kein allgemeines Informationszugangsrecht. Aus diesem Grund kommt für den BR allein der (im Gegensatz zu den durch ihre Voraussetzungslosigkeit gekennzeichneten Zugangsansprüchen der Informationsfreiheitsgesetze) *voraussetzungsvolle* Auskunftsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG in Frage. Danach hat „[j]eder […] das Recht auf Auskunft über den Inhalt von Dateien und Akten öffentlicher Stellen, soweit ein berechtigtes, nicht auf eine entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse glaubhaft dargelegt wird" und weder der Schutz personenbezogener Daten entgegensteht noch „Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" beeinträchtigt werden.[1519] Weitere Einschränkungen erfährt dieses Auskunftsrecht gem. Art. 38 Abs. 1 BayDSG, der hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten „zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken" bestimmt, dass den betroffenen Personen „nur die in [Art. 38] Abs. 2 [BayDSG] genannten Rechte" zustehen.[1520]

1517 Dazu unten § 11 D. III. m. Fn. 1687.

1518 Im Ergebnis auch *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289): § 2 Abs. 1 IFG NRW erfasst „zunächst die gesamte Tätigkeit des Bekl. [i. e. WDR]". Dazu kritisch *Degenhart*, ZUM 2012, 521 (522).

1519 Dazu *Brodmerkel*, BayVBl 2016, 621 (624); *Will*, BayVBl 2016, 613 (insb. 614 ff.); *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 10 ff.

1520 Dazu *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 29. – Die Beschränkung der Anwendung des BayDSG auf „die Art. 5 bis 8" gem. Art. 21 Abs. 1 BR-G a. F. findet sich in Art. 21 BR-G n. F. nicht mehr.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Unzulässigkeit anstaltseigener „Informationsfreiheitssatzungen"

Die Existenz allein eines solchen von der Darlegung berechtigter, nicht kommerzieller Interessen abhängigen Auskunftsanspruchs, oder umgekehrt: der daraus resultierende „Mangel" eines allgemeinen und voraussetzungslosen Informationszugangsanspruchs leitet über zu einer aus dem kommunalen Bereich bekannten Fragestellung, namentlich: Sind die Rundfunkanstalten ebenso wie die Kommunen dazu befugt, sog. Informationsfreiheitssatzungen zu erlassen, um gesetzgeberischer Untätigkeit abzuhelfen und einen voraussetzungslosen Informationszugang zu schaffen? Diese Frage spricht das bereits an anderer Stelle thematisierte[1521] Problem der Reichweite des Selbstverwaltungsrechts öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten an; die dort erreichten Ergebnisse beanspruchen auch hier Geltung: Das Selbstverwaltungsrecht der Sender ist als *gesetzliche* Ausprägung des *verfassungsrechtlichen* Gebots der „Staatsferne" des Rundfunks zwar grundrechtlich geboten (Stichwort: Grundrechtsschutz durch Organisation), aber nicht Gegenstand einer eigenen verfassungsrechtlichen Garantie. Sein Inhalt ist deshalb primär gesetzlich determiniert; das insofern positivrechtlich anerkannte Satzungsrecht der Rundfunkanstalten[1522] findet seine äußeren Grenzen in dem Vorrang des Gesetzes sowie in dem rundfunkverfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes.

Nach dem Gesagten bestehen schon hinsichtlich des *Vorrangs* des Gesetzes Zweifel an der Zulässigkeit anstaltseigener Informationsfreiheitssatzungen; ausgeschlossen sind derartige Satzungen jedenfalls dann, wenn die jeweilige Anstalt bereits der Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes unterliegt.[1523] Existiert dagegen nur ein *voraussetzungsvoller* Auskunftsanspruch, wie dies mit Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG für den BR der Fall ist, kann die Zulässigkeit derartiger Satzungen nicht ohne Weiteres von der Hand gewiesen werden, zumal der bayerische – wie im Übrigen die meisten anderen – Rundfunkgesetzgeber kein (spezielles) auf Informationszugang gerichtetes Jedermannsrecht gegenüber „seiner" öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt geschaffen hat.[1524] Gleichwohl kann diese (für die kommunalen

1521 Siehe ausführlich oben § 5 E. (S. 139 ff.).

1522 Dazu oben § 5 E. I. m. Fn. 468.

1523 Zu kommunalen Informationsfreiheitssatzungen *Schrader*, BayVBl 2012, 289 (291).

1524 Zu der nunmehr umstrittenen Frage nach der Vereinbarkeit kommunaler Informationsfreiheitssatzungen mit dem Vorrang des Gesetzes seit Geltung des allgemeinen Auskunftsanspruchs gem. Art. 36 Abs. 1 S. 1 a. F., jetzt Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG, siehe *BayVGH*, Beschluss v. 27. 02. 2017 – 4 N 16.461, ZD 2017, 487

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Informationszugangssatzungen noch ungeklärte) Frage nach der konkreten Reichweite des Gesetzesvorrangs offen bleiben: Etwaige Informationsfreiheitssatzungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten verstoßen ohnedies gegen den *Vorbehalt* des Gesetzes. Denn die verfassungsrechtliche Rundfunkordnung kennt unter dem Stichwort der „positiven Ordnung" einen Wesentlichkeitsvorbehalt, der ein Vorbehalt des Parlamentsgesetzes ist und den Rundfunkgesetzgebern insbesondere die „Grundsatzentscheidungen zum Umfang der Transparenz" öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vorbehält.[1525] Wenn insofern bereits die Frage nach der Sitzungsöffentlichkeit der Rundfunkgremien eine solche „Grundsatzentscheidung" sein soll,[1526] dann muss dies erst recht für die Gewährung eines voraussetzungslosen Anspruchs auf Zugang zu den Informationen der Sender gelten, die bei der Wahrnehmung ihrer staatlichen Aufgabe anfallen.

Im Gegensatz zu den Kommunen und ungeachtet des Umstandes, dass es sich bei entsprechenden Informationsfreiheitssatzungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ohnehin nur um „Behelfslösungen" handeln könnte,[1527] sind die Sender folglich nicht kompetent, derartige Satzungen zu erlassen. Zwar ist auch die Satzungskompetenz der Rundfunkanstalten positivrechtlich anerkannt, diese *gesetzliche* Satzungskompetenz wurzelt aber anders als das Satzungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften und Verbände nicht in einem (sowohl bundes- als auch landes)*verfassungsrechtlich* garantierten Selbstverwaltungsrecht (exemplarisch Art. 28 Abs. 2 S. 1, 2 GG).[1528] Sie ist lediglich Ausfluss einer „Grundrechtssicherung durch Selbstverwaltung"[1529] und begegnet einem weitreichenden Parlamentsvorbehalt. Insofern liegt die einzige produktive Parallele zum kommunalen

(Rn. 17 f.); *Brodmerkel*, BayVBl 2016, 621 (624 f.); *Will*, BayVBl 2016, 613 (620); *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 42.

1525 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 81). – Dazu oben § 5 E. II. (S. 142 ff.).

1526 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80).

1527 So *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 86; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 253; jeweils in Anschluss an *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011, Tz. 3.4.2, abrufbar im Internet unter https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-3TB10_11.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1528 Zum kommunalen Satzungsrecht *BayVGH*, Beschluss v. 27. 02. 2017 – 4 N 16.461, ZD 2017, 487 (Rn. 20); *Schrader*, BayVBl 2012, 289 (291); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 248.

1529 Vgl. *Bethge*, in: Festgabe v. Unruh, S. 149 (169).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bereich in den Grenzen des jeweiligen Satzungsrechts: Ebenso wenig wie die Kommunen durch ihre Satzungs*kompetenz* zu Grundrechtseingriffen *befugt* sind,[1530] sind die Rundfunkanstalten zur *Ausgestaltung* der grundrechtlichen Rundfunkordnung („positive Ordnung") mit dem Mittel der Satzung berufen. Für den Informationszugang bei dem BR bedeutet dies: Solange der bayerische Gesetzgeber untätig bleibt und weder ein Informationsfreiheitsgesetz noch einen (bereichsspezifischen) voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch (etwa im BR-G) schafft, wird es kein derartiges subjektives Recht gegen den Sender geben.

II. Mehr-Länder-Rundfunkanstalten

Die Anspruchsverpflichtung der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten, d. h. solcher Rundfunkanstalten, die im Wege eines Staatsvertrags als Einrichtung mehrerer oder aller Länder errichtet wurden, kann anders als die Anspruchsverpflichtung der Bundrundfunkanstalt DW sowie der (Ein-)Landesrundfunkanstalten nicht allein auf den materiellen Tatbestand „Geltung *eines* Informationsfreiheitsgesetzes" und die Abwesenheit einer Bereichsausnahme zurückgeführt werden. Denn potenziell kommt hinsichtlich der meisten Mehr-Länder-Rundfunkanstalten die Geltung *mehrerer* Informationsfreiheitsgesetze in Betracht. In der Praxis sind in diesem Sinne zwei Konstellationen anzutreffen: Entweder existiert nicht in jedem, mindestens aber in einem der Trägerländer ein Informationsfreiheitsgesetz (dies ist für die Sender Deutschlandradio, NDR und ZDF der Fall) oder sämtliche Trägerländer kennen einen entsprechenden Informationszugangsanspruch (dies ist bei den Sendern MDR, RBB und SWR der Fall).

Wer die Antwort auf die damit aufgeworfene Frage nach dem anwendbaren (Informationsfreiheits-)Recht allein in dem Sitzlandprinzip sucht, mag zwar regelmäßig zu eindeutigen Ergebnissen gelangen; hat eine Rundfunkanstalt ihren Sitz aber in mehreren Ländern,[1531] ist dieses Prinzip für die Bestimmung des anwendbaren Rechts ungeeignet. Übergeht man dagegen

1530 *BayVGH*, Beschluss v. 27. 02. 2017 – 4 N 16.461, ZD 2017, 487 (Rn. 20); *Schrader*, BayVBl 2012, 289 (291); *Brodmerkel*, BayVBl 2016, 621 (622 f.); *Schuster*, LKV 2018, 495 (501 f.); *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 88a; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 249.

1531 Dies ist der Fall bei dem SWR, der gem. § 1 Abs. 1 S. 2 SWR-StV seinen Sitz in Baden-Baden, Mainz und Stuttgart hat, sowie bei dem DLR, das seinen Sitz gem. § 1 Abs. 3 S. 1 DLR-StV in Köln und Berlin hat.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

weder das Problem der Gesetzgebungskompetenz noch den gemeinsamen Willen der insofern zuständigen Landesgesetzgeber, markiert eine staatsvertragliche Vereinbarung, die die Geltung *eines* Informationsfreiheitsgesetzes anordnet, die notwendige Voraussetzung für die Anspruchsverpflichtung der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht (1.). In Abwesenheit einer solchen Vereinbarung scheidet eine Anspruchsverpflichtung für die meisten Mehr-Länder-Rundfunkanstalten deshalb aus (2.). Einen eigenen Weg (mit Vorbildcharakter) gehen demgegenüber die Freie und Hansestadt Hamburg und die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein: Anstatt eine staatsvertragliche Vereinbarung über das auf den NDR anwendbare Informationsfreiheitsgesetz zu treffen, schaffen sie mit § 47 NDR-StV eine bereichsspezifische Vollregelung, die den Informationszugang bei dem Sender erschöpfend regelt (3.).

1. Voraussetzung: Staatsvertragliche Geltungsanordnung

Unhintergehbare Voraussetzung für die Anwendbarkeit eines Gesetzes, das den voraussetzungslosen Informationszugang bei Stellen der öffentlichen Verwaltung regelt, ist die Gesetzgebungskompetenz der jeweiligen gesetzgebenden Körperschaft für die Normierung der Aufgaben und der Organisation jener Stellen. Wie bereits angedeutet, wirft der Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Mehr-Länder-Rundfunkanstalten unter diesen Vorzeichen die Frage auf, welche gesetzgebende Körperschaft für die Regelung eines solchen Rechts auf Informationszugang bei den Sendern zuständig ist. Nochmals betont sei insofern, dass die Mehr-Länder-Rundfunkanstalten Einrichtungen *mehrerer* Länder sind;[1532] das ZDF ist nicht etwa eine Einrichtung seines Sitzlandes Rheinland-Pfalz, sondern eine Einrichtung *aller* föderalen Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland.[1533]

1532 Grundlegend zur Zulässigkeit der Errichtung von Mehr-Länder-Anstalten am Beispiel der „All-Länder-Rundfunkanstalt" ZDF *BVerwG*, Urteil v. 05. 11. 1965 – VII C 119.64, BVerwGE 22, 299 (305 ff.). Ferner zur bundesstaatlichen Kooperation in Form „echter Gemeinschaftseinrichtungen" *Nettesheim*, in: Festschrift Badura, S. 363 (387 ff.). Kritisch *Schneider*, VVDStRL 19 (1961), 1 (22).

1533 § 1 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV: „Die Länder sind Träger der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen ‚Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)'." In der Konsequenz ist das ZDF lediglich „auch" eine Anstalt seines Sitzlandes Rheinland-Pfalz, siehe *BVerwG*, Urteil v. 05. 11. 1965 – VII C 119.64, BVerwGE 22, 299 (311); ferner *Horner*, LKV 2021, 440 (443). – A. A. *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge,

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vor diesem Hintergrund ist die Bestimmung des anwendbaren (Informationsfreiheits-)Rechts ausschließlich anhand des Sitzlandprinzips nicht mit der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im föderalen Bundesstaat vereinbar. Andernfalls könnte das jeweilige Sitzland einseitig auf die Aufgaben und Organisation der in ihrem Hoheitsgebiet belegenen Rundfunkanstalten zugreifen, während die übrigen Trägerländer des betreffenden Senders dieser gesetzgeberischen Ingerenz weitgehend ausgeliefert sein müssten, denn: Reaktionen auf derartige legislative Akte könnten allein im Wege staatsvertraglicher Vereinbarungen erfolgen, diese wiederum dürften aber an dem fehlenden Einvernehmen des jeweiligen Sitzlandes scheitern. Mit anderen Worten: Unter alleiniger Geltung des Sitzlandprinzips mutierte das Sitzland zum einzigen „Herr" über die Mehr-Länder-Rundfunkanstalt.[1534] Als Ausweg bliebe den übrigen Trägerländern nur die Kündigung des jeweiligen (Rundfunk-)Staatsvertrages.[1535] Dieses Ergebnis würde indes nicht nur dem Charakter der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten als Einrichtungen eben mehrerer, gleichberechtigter und souveräner Länder – in den Worten von *Jarass* – „kraß widersprechen".[1536] Es setzt sich deshalb auch in Widerspruch zu der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im föderalen Bundesstaat: Wenn mehrere Länder eine *gemeinsame* Einrichtung durch die Vereinbarung eines Staatsvertrags schaffen, der Aufgaben und Organisation der betreffenden Einrichtung normiert, ist das Sitzland nicht kompetent, diese Vereinbarung einseitig zu modifizieren. Die damit angesprochene Gesetzgebungskompetenz transzendiert vielmehr den Hoheitsbereich des einzelnen Landes und steht den jeweiligen Trägerländern nur *gemeinsam* zu. Zu einem gleichen – aber weniger eindeutigen – Ergebnis dürfte übrigens kommen, wer sich entweder auf die verfassungsrechtliche Pflicht zu bundes- bzw. länderfreundlichem Verhalten beruft,[1537] das nach der Rechtsprechung des BVerfG eine „Rechtsschranke für die Ausübung

S. 110, der ohne überzeugende Begründung meint, das *BVerwG* qualifiziere das ZDF „eindeutig" als Einrichtung allein des Landes Rheinland-Pfalz.

1534 So *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 25.

1535 Zum Ganzen *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 24 f.

1536 *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 25.

1537 Dazu grundlegend (u. a.) *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (254 ff.). – Ausführlich zur Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten *Eggerath*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, S. 51 ff., die für Staatsverträge im Rundfunkbereich sogar von einem „gesteigerten Rücksichtnahmegebot" und einer entsprechenden Kooperationspflicht der Länder ausgeht. Ferner *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 253 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

von Gesetzgebungsbefugnissen im Bundesstaat" impliziert,[1538] oder wer davon ausgeht, dass mit der Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung implizit vereinbart ist, Aufgaben und Organisation dieser Einrichtung nur gemeinsam zu normieren.

Regelungen zu den Aufgaben und der Organisation der öffentlich-rechtlichen Mehr-Länder-Rundfunkanstalten sind damit der staatsvertraglichen Vereinbarung durch alle Trägerländer vorbehalten.[1539] Etwas anderes gilt nur für solche orts- und landesrechtlichen Regelungen, die ihre Geltung allein an die „physische Präsenz" der jeweiligen Rundfunkanstalt in dem Hoheitsgebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft knüpfen:[1540] Beispielswei-

1538 *BVerfG*, Urteil v. 01. 12. 1954 – 2 BvG 1/54, BVerfGE 4, 115 (140): „Eine Rechtsschranke für die Ausübung von Gesetzgebungsbefugnissen im Bundesstaat – für Bund und Länder – ergibt sich aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue. Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder nehmen."

1539 *VG Leipzig*, Urteil v. 06. 04. 2017 – 3 K 1012/15, unveröffentlicht (S. 9 der Entscheidungsgründe); bestätigt durch *SächsOVG*, Beschluss v. 02. 02. 2018 – 3 A 755/17, SächsVBl 2018, 163 (Rn. 9); *Bosman*, K&R 2021, 28 (32 ff.); *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 26. – Im Ergebnis ebenso *OVG RP*, Urteil v. 15. 05. 1995 – 2 A 12088/94, DVBl 1995, 1372 (1373); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 99; *Maatsch*, in: Maatsch/Schnabel, HmbTranspG, § 5 Rn. 34; zu der parallelen Frage der Anwendbarkeit landeshaushaltsrechtlicher Regelungen als Grundlage für die Haushaltsprüfung von Mehr-Länder-Rundfunkanstalten *Krempel*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 166 f. – Ähnlich *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 62 f., der die Anwendbarkeit landesrechtlicher Normen (des Informationsfreiheitsrechts) ferner für möglich hält, sofern diese im intraföderalen Vergleich inhaltlich übereinstimmen – eine solche Konstruktion, die faktisch eine Zwischenschicht zwischen Bundes- und Landesrecht schafft, dürfte aber (gravierenden) verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen und ist deshalb abzulehnen. – Unentschieden *Schnabel*, in: Maatsch/Schnabel, HmbTranspG, § 2 Rn. 19 f., der „erhebliche Zweifel" daran äußert, „ob das Sitzlandprinzip eine dogmatisch saubere Lösung darstellt", und dieses Prinzip deshalb allenfalls „als Auslegungsregel für den Fall des Fehlens audrücklicher Regelungen über das anwendbare Recht" anwenden will. – A. A. *BVerwG*, Urteil v. 05. 11. 1965 – VII C 119.64, BVerwGE 22, 299 (311 f.); *Schnabel*, ZUM 2010, 412 (414 f.) (Geltungsanordnung als bloßer „Idealfall", im Übrigen Geltung des Sitzlandprinzips); *Schnabel*, NordÖR 2012, 431 (432); *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 21 f.; *Müllmann*, in: Heinemann, Praxiskommentar LTranspG RP, § 3 Ziff. 3.4.7 (S. 72). – Widersprüchlich *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 113 f., 199.

1540 *Bosman*, K&R 2021, 28 (32); ähnlich *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 24 f.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

se die Landesbauordnungen, Kommunalabgabengesetze oder aber die Auferlegung eines Anschluss- und Benutzungszwangs durch kommunale Satzungen (auf Grundlage der jeweiligen Gemeindeordnung).[1541] Bei den Informationsfreiheitsgesetzen handelt es sich jedoch nicht um derartige Normen. Denn ähnlich wie der Auskunftsanspruch nach Presserecht kann „die öffentliche Zugänglichkeit der [bei den Rundfunkanstalten] vorhandenen Informationen" nach Informationsfreiheitsrecht „die gesetzliche Aufgabenerfüllung [der Sender] beeinflussen": Zwar erhöht der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht ebenso wie der presserechtliche Auskunftsanspruch „auf der einen Seite die Nachvollziehbarkeit der Gesetzesausführung durch den Bürger und vermag so sein Vertrauen in deren Rechtsstaatlichkeit und Sachangemessenheit zu stärken". Nicht anders als der Auskunftsanspruch nach Presserecht birgt der voraussetzungslose Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aber auch „die Möglichkeit, dass Schutzinteressen Dritter oder aufgabenbezogene Vertraulichkeitsinteressen beeinträchtigt werden". Das BVerwG hat vor diesem Hintergrund erkannt, dass „[m]it der Entscheidung über Umfang und Grenzen der öffentlichen Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen […] indirekt mit über den normativen Stellenwert oder das praktische Gewicht bestimmter von einer Sachmaterie erfasster materieller Belange bestimmt und insgesamt eine zentrale, auf die behördliche Umsetzung der fachgesetzlichen Regelungsanliegen einwirkende Rahmenbedingung des Verwaltungshandelns gesetzt" wird.[1542] Wenn die Gesetzgeber der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen deshalb die Anwendbarkeit ihrer jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 IFG BW, § 3 Abs. 7 LTranspG RP und § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 SächsTranspG von einer staatsvertraglichen Regelung abhängig machen, haben sie sich dieses Ergebnis zu Eigen gemacht.[1543]

Folglich hängt die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf Mehr-Länder-Rundfunkanstalten stets von der Vereinbarung einer staatsvertraglichen Geltungsanordnung ab, die die Anwendbarkeit des jeweiligen Landesgesetzes auf die betreffende Rundfunkanstalt erklärt.[1544] Die

1541 Beispiele nach *Bosman*, K&R 2021, 28 (32).

1542 Zum Ganzen *BVerwG*, Urteil v. 20. 02. 2013 – 6 A 2/12, NVwZ 2013, 1006 (Rn. 24). – Im Ergebnis ebenso *Bosman*, K&R 2021, 28 (33 f.).

1543 Ebenso *Bosman*, K&R 2021, 28 (33 f.).

1544 Ähnlich *Schoch*, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (6): „Bei Mehr-Länder-Anstalten (MDR, NDR, RBB, SWR) stößt das einzelne Landes-IFG an Kompetenzgrenzen." – Zur a. A. siehe soeben Fn. 1539.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Informationsfreiheitsgesetze können nicht „kraft ihrer eigenen Normativität" Anwendung auf die Sender beanspruchen, sondern nur aufgrund einer entsprechenden Willensbetätigung der staatsvertragschließenden Trägerländer.[1545] Fehlt dagegen eine solche Willensbetätigung in Form einer Geltungsanordnung, liegt darin keineswegs automatisch eine planwidrige Regelungslücke, die im Wege einer Analogie geschlossen werden müsste oder dürfte.[1546] Vielmehr zeigen nicht nur die bereits angesprochenen Geltungsvorbehalte gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 IFG BW, § 3 Abs. 7 LTranspG RP sowie gem. § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 SächsTranspG, sondern auch parallele Regelungen in den Rundfunkstaatsverträgen über das jeweils anwendbare (Landes-)Datenschutzgesetz,[1547] dass in derartigen Fällen von einer *absichtsvollen* Unterlassung der staatsvertragschließenden Länder auszugehen ist, die – ungeachtet individueller Befindlichkeiten – zur Kenntnis zu nehmen ist:[1548] Denn die Geltung der Informationsfreiheit auch bei öffentlich-rechtlichen (Mehr-Länder-)Rundfunkanstalten ist verfassungsrechtlich nicht notwendig, sondern Gegenstand der rechtspolitischen Entscheidung der jeweils zuständigen Gesetzgeber. Im Übrigen ist es unerheblich, wenn ein Landesgesetzgeber meint, die Geltung „seines" Informationsfreiheitsgesetzes durch Anordnung des Sitzlandprinzips seinerseits bestimmen zu können:[1549] Ihm fehlt die Gesetzgebungskompetenz für eine solche Bestimmung.

1545 Vgl. *OVG RP*, Urteil v. 15. 05. 1995 – 2 A 12088/94, DVBl 1995, 1372 (1373) zu der Anwendbarkeit der LHO RP auf das ZDF.

1546 Allgemein zur analogen Anwendung landesrechtlicher Normen zur Beseitigung staatsvertraglicher Regelungslücken am Beispiel des Haushaltsrechts *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 26.

1547 Für den MDR: § 36 MDR-StV; RBB: § 36 RBB-StV; SWR: § 39 Abs. 1 S. 1 SWR-StV. – Mit Rücksicht auf die seit dem 25. 05. 2018 geltende DS-GVO verweisen § 18 Abs. 1 S. 1 DLR-StV, § 43 Abs. 1 S. 4, 5 NDR-StV und § 18 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV nur noch auf die Normen dieser unmittelbar wirksamen EU-Verordnung; Geltungsanordnungen, wie sie noch im MDR-StV, RBB-StV und SWR-StV getroffen werden, sollten sich in diesem Sinne ebenfalls in absehbarer Zeit erübrigen.

1548 Ausführlich *VG Leipzig*, Urteil v. 06. 04. 2017 – 3 K 1012/15, unveröffentlicht (S. 9 der Entscheidungsgründe).

1549 So aber der Hamburgische Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung zu § 2 HmbTranspG, Bürgerschafts-Drs. 20/4466 S. 14: „Bei Mehrländerbehörden ist mangels Spezialregelung auf das Sitzland der Mehrländerbehörde abzustellen; Gleiches gilt für (Mehrländer-)Anstalten, Körperschaften und Stiftungen."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Befund: Weitgehende gesetzgeberische Untätigkeit

Das Ergebnis, Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf öffentlich-rechtliche Mehr-Länder-Rundfunkanstalten ist eine entsprechende staatsvertragliche Geltungsanordnung, leitet über zu dem Befund: Mit Ausnahme der Länder Berlin und Brandenburg hinsichtlich des RBB haben sich die Trägerländer der übrigen Mehr-Länder-Rundfunkanstalten nicht auf eine derartige Geltungsanordnung geeinigt; oder mit anderen Worten: Sie blieben untätig. Demgegenüber formuliert § 35 RBB-StV zwar keine *spezielle* Geltungsanordnung für ein bestimmtes Informationsfreiheitsgesetz, erklärt aber *allgemein* das Recht des Landes Berlin auf den RBB für anwendbar, „soweit dieser Vertrag nichts anderes bestimmt". Davon umfasst ist in Abwesenheit einer solchen anderslautenden Bestimmung auch das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Berlin; folglich ist der RBB gem. § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG anspruchsverpflichtete Behörde i. S. v. § 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG.[1550] Der Mangel der für die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze geforderten Geltungsanordnungen hinsichtlich aller übrigen Mehr-Länder-Rundfunkanstalten mag vor diesem Hintergrund unbillig erscheinen,[1551] ist aber als geltendes Recht zu akzeptieren; ihm kann – wie schon gezeigt[1552] – auch nicht durch Informationsfreiheitssatzungen der Sender abgeholfen werden. Was bleibt, ist lediglich der gerichtlich anerkannte Anspruch auf ermessensfehlerfreie Bescheidung eines Auskunftsbegehrens.[1553]

1550 Dazu Bbg LT-Drs. 5/7947 S. 3: Eine (geplante) Bereichsausnahme im BbgAIG zu Gunsten des RBB „stehe […] im Widerspruch zu einem Staatsvertrag mit dem Land Berlin, in dem geregelt sei, dass das Berliner Informationsfreiheitsgesetz anwendbar sei".

1551 Unmut äußert etwa *Müllmann*, in: Heinemann, Praxiskommentar LTranspG RP, § 3 Ziff. 3.6 (S. 75).

1552 Dazu oben § 11 B. I. 3. (S. 400 ff.).

1553 Siehe *BVerwG*, Urteil v. 16. 09. 1980 – 1 C 52.75, BVerwGE 61, 15 (22 f.): „In der Rechtsprechung ist […] anerkannt, daß auch außerhalb eines Verwaltungsverfahrens ein berechtigtes Interesse bestehen kann, Einsicht in verwaltungsbehördliche Akten und Unterlagen zu nehmen."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Sonderfall NDR: Staatsvertragliche Vollregelung des Informationszugangs gem. § 47 NDR-StV

Wie eingangs angedeutet, gehen demgegenüber die Freie und Hansestadt Hamburg und die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein einen eigenen Weg, der zwar der „Atomisierung" des Informationsfreiheitsrechts[1554] weiteren Vorschub leisten dürfte, aber gleichwohl Vorbildcharakter entfalten könnte: Anstatt eine Geltungsanordnung zugunsten eines Informationsfreiheitsgesetzes zu treffen (oder dies zu unterlassen), führen sie mit § 47 NDR-StV „erstmalig einen [eigenständigen] Informationszugangsanspruch gegenüber dem NDR ein". Ausweislich der Begründung zum (neuen) NDR-StV soll dieser Informationszugangsanspruch „die vielfältigen Informationen, die dem NDR vorliegen, der Öffentlichkeit zugänglich machen und dadurch zur Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz" des Senders beitragen. Zugleich stelle § 47 NDR-StV sicher, „dass die Belange der Rundfunkfreiheit und der journalistisch-redaktionellen Tätigkeit des NDR nicht beeinträchtigt werden".[1555]

Die so umrissenen Ziele wollen die Rundfunkgesetzgeber augenscheinlich mit einer *eigenständigen Vollregelung* erreichen, die den Informationszugang bei dem NDR *abschließend* regelt: In diesem Sinne formuliert § 47 Abs. 1 S. 1 NDR-StV eine Anspruchsgrundlage auf Zugang zu Informationen gegenüber dem NDR. Demnach hat „jede natürliche oder juristische Person mit Sitz in Deutschland […] einen Anspruch auf freien Zugang zu den Informationen, über die der NDR als informationspflichtige Stelle verfügt". Die Formulierung „informationspflichtige Stelle" soll dabei zum Ausdruck bringen, dass sich der durch Abs. 1 S. 1 begründete Informationszugangsanspruch allein gegen den NDR, nicht aber gegen seine Tochter- und Beteiligungsunternehmen richtet.[1556] Abs. 1 S. 2 nimmt von diesem voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch „Informationen, über die der NDR zu journalistisch-redaktionellen Zwecken verfügt", aus.

Sodann folgt auf die Begriffsbestimmungen des Abs. 2 die dem Verfahrensrecht zuzuordnende Regelung zur Stellung des Antrags auf Informationszugang gem. § 47 Abs. 3 NDR-StV; Abs. 4 bestimmt die konkrete Art des Informationszugangs. Der Begründung zum NDR-StV ist insofern zu entnehmen, dass die begehrten Informationen „vorrangig […] in der vom

1554 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 241 ff.
1555 Zum Ganzen Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 42.
1556 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 42.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Antragsteller begehrten Form übermittelt bzw. zugänglich gemacht werden" sollen (siehe auch Abs. 4 S. 2).[1557] In dem Wissen, dass ein Informationszugang „ohne zwingende Fristen weitgehend wirkungslos ist",[1558] normieren die Rundfunkgesetzgeber mit § 47 Abs. 5 NDR-StV anschließend die Rechtsfolge des gem. Abs. 1 S. 1 begründeten Anspruchs: Liegen die Voraussetzungen des Informationszugangsanspruchs vor, „sind die Informationen der oder dem Antragstellenden [grundsätzlich] zeitnah, spätestens jedoch binnen eines Monats nach Eingang des Antrags beim NDR zugänglich zu machen". Sollten die Voraussetzungen des Informationszugangsanspruchs dagegen nicht vorliegen, trifft Abs. 6 verfahrensrechtliche Bestimmungen für die Ablehnung des auf Informationszugang gerichteten Antrags; im Sinne eines möglichst weitgehenden Informationszugangs bestimmt S. 4, dass bei Vorliegen eines der Ablehnungsgründe gem. § 47 Abs. 8, 9 NDR-StV „hiervon nicht betroffene Informationen zugänglich zu machen [sind], soweit sie ausgesondert werden können". Abs. 7 weist für Streitigkeiten über den Informationszugang gem. § 47 Abs. 1 S. 1 NDR-StV deklaratorisch auf den Verwaltungsrechtsweg hin;[1559] ein Widerspruchsverfahren findet nicht statt (S. 2).

§ 47 Abs. 8, 9 NDR-StV formulieren schließlich zum Teil rechtspolitisch motivierte, zum Teil verfassungsrechtlich notwendige Informationsrestriktionen, namentlich: einerseits Ablehnungsgründe zum Schutz der Geheimhaltungsinteressen des NDR (Abs. 8 S. 1 Nr. 1) sowie des öffentlichen Interesses an einer funktionsfähigen Rechtspflege (Abs. 8 S. 2 Nr. 2). Andererseits Ablehnungsgründe zum Schutz der berechtigten Interessen Dritter, die durch eine Informationsgewährung in ihren subjektiven Rechten und/oder ihren individuellen Interessen betroffen sind (Abs. 9); „Dritte" können ausweislich der Begründung zum NDR-StV auch Tochter- und Beteiligungsunternehmen des NDR sein.[1560] Mit Abs. 10 enthält § 47 NDR-StV ferner eine Kostenregelung, und für solche Antragsteller, „die der Ansicht sind, dass der Informationsanspruch zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden ist [usw.]", regelt Abs. 11 ein Anrufungsrecht zum Rundfunkdatenschutzbeauftragten.

1557 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 43.
1558 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 43.
1559 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 43.
1560 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 44.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

III. Beitragsservice und sonstige Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit

Zur Erfüllung ihres Auftrags und in diesem Sinne zur effiziente(re)n Erledigung ihrer gesetzlichen Aufgaben – die in Ansehung etwa des Beitragseinzugs nicht nur einzelne Sender betreffen – unterhielten die Rundfunkanstalten zum Stichtag 31. Dezember 2017 insgesamt 44 Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit (in der Terminologie der KEF sog. „andere GSEA").[1561] Nach Erkenntnissen der KEF werden diese Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit „wie ein Beteiligungsunternehmen geführt und gesteuert";[1562] mit Blick auf ihren finanziellen Aufwand, Ertrag sowie auf ihren Personalbestand „sind sie teilweise sogar bedeutender als Beteiligungen" der Rundfunkanstalten.[1563] Die prominenteste gemeinsame Einrichtung dürfte der zentrale Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio sein.[1564]

Wie der Sammelbegriff „Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben *ohne eigene Rechtspersönlichkeit*" indes verrät, handelt es sich bei den jeweiligen „Sendungen" (bspw. dem Fernsehkanal „Phoenix" oder dem „Kinderkanal" von ARD und ZDF), „Einrichtungen" und „Aufgaben" (neben dem Beitragsservice etwa die „ARGE Rundfunk-Betriebstechnik") um rechtlich unselbständige Einheiten und damit nicht um Stellen, die – selbst und in eigenem Namen – Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Sinne des funktionalen Behördenbegriffs wahrnehmen. Exemplarisch illustriert dies die obergerichtliche Verwaltungsrechtsprechung hinsichtlich der Zurechnung von Erklärungen „des" Beitragsservice zu der für den Beitragseinzug jeweils zuständigen Rundfunkanstalt: Als „im Rahmen einer nichtrechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betrie-

1561 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 659.

1562 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 658.

1563 *KEF*, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 658. – Dementsprechend waren für das Jahr 2017 ein Personalbestand von rund 1.953 Stellen, finanzielle Gesamtaufwendungen in Höhe von rund 663 Mio. Euro sowie Erträge in Höhe von 8,3 Mio. Euro zu verzeichnen, siehe *KEF*, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 659.

1564 Zur Einordnung: Für die Jahre 2021 bis 2024 meldete der Beitragsservice einen Aufwand in Höhe von 763,6 Mio. Euro (bei der KEF) an, konkret einen jährlichen Aufwand zwischen 186,1 und 196 Mio. Euro. Sein Personalbestand wird für das Jahr 2024 (gegenüber 2020 unverändert) mit 956 Vollzeitäquivalenten angegeben, *KEF*, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 668 m. Tab. 227.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bene Stelle der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten" i. S. v. § 10 Abs. 7 S. 1 RBStV erledigt der Beitragsservice keine *eigenen* Aufgaben in *eigenem* Namen, er nimmt allein „die der Rundfunkanstalt zugewiesenen Aufgaben ganz oder teilweise für diese wahr".[1565] Demgemäß handele es sich bei dem Beitragsservice „um eine Verwaltungsstelle, die jeweils für die Landesrundfunkanstalt tätig wird, an die die Gebühren zu entrichten sind";[1566] der Beitragsservice sei insofern ein Teil der Rundfunkanstalt, der lediglich aus Zweckmäßigkeitsgründen aus dem normalen Betrieb am Sitz der jeweiligen Anstalt örtlich ausgelagert wurde.[1567] Erklärungen des Beitragsservice werden deshalb im Namen und im Auftrag der jeweils zuständigen Rundfunkanstalt abgegeben.[1568]

Damit liegt offen: Genauso wenig wie die Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit selbst und in eigenem Namen etwa Verwaltungsakte i. S. v. § 35 S. 1 VwVfG erlassen und damit einen Antrag auf Informationszugang bescheiden können, sind sie als „Behörden" oder als sonstige „Einrichtungen"[1569] der Länder im

1565 *SächsOVG*, Beschluss v. 12. 09. 2016 – 3 B 166/16, BeckRS 2016, 55305 (Rn. 6); *SächsOVG*, Beschluss v. 01. 12. 2016 – 3 A 718/16, BeckRS 2016, 121259 (Rn. 7).

1566 *SächsOVG*, Beschluss v. 09. 06. 2015 – 3 B 136/15, BeckRS 2015, 55327 (Rn. 11); *SächsOVG*, Beschluss v. 12. 09. 2016 – 3 B 166/16, BeckRS 2016, 55305 (Rn. 6); *SächsOVG*, Beschluss v. 01. 12. 2016 – 3 A 718/16, BeckRS 2016, 121259 (Rn. 7).

1567 *SächsOVG*, Beschluss v. 28. 03. 2014 – 3 D 7/14, juris (Rn. 13); *SächsOVG*, Beschluss v. 09. 06. 2015 – 3 B 136/15, BeckRS 2015, 55327 (Rn. 11); *SächsOVG*, Beschluss v. 12. 09. 2016 – 3 B 166/16, BeckRS 2016, 55305 (Rn. 6); *SächsOVG*, Beschluss v. 01. 12. 2016 – 3 A 718/16, BeckRS 2016, 121259 (Rn. 7).

1568 *SächsOVG*, Beschluss v. 28. 03. 2014 – 3 D 7/14, juris (Rn. 13); *SächsOVG*, Beschluss v. 09. 06. 2015 – 3 B 136/15, BeckRS 2015, 55327 (Rn. 11); *SächsOVG*, Beschluss v. 12. 09. 2016 – 3 B 166/16, BeckRS 2016, 55305 (Rn. 6); *SächsOVG*, Beschluss v. 01. 12. 2016 – 3 A 718/16, BeckRS 2016, 121259 (Rn. 7); ebenso *Knauff*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 35 VwVfG Rn. 84; *Tucholke*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 10 RBStV Rn. 62. – Ferner aus zivilrechtlicher Sicht im Schuldner-Gläubiger-Schema *BGH*, Beschluss v. 21. 10. 2015 – I ZB 6/15, NVwZ-RR 2016, 117 (Rn. 15): „Der Beitragsservice ist nicht rechtsfähig und damit auch nicht partei- und prozessfähig, sondern dient den Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio aus Praktikabilitätsgründen lediglich als eine örtlich ausgelagerte gemeinsame Inkassostelle. Er ist daher nur zur Beitreibung von Rundfunkbeiträgen im Namen der Landesrundfunkanstalten befugt […]. Im Streitfall kam daher bereits von Rechts wegen nur der Gläubiger und nicht auch der Beitragsservice als tatsächlich existierende Partei und damit als Gläubiger der zu vollstreckenden Rundfunkbeiträge in Betracht."

1569 Siehe zu den „sonstigen Einrichtungen" § 1 Abs. 1 S. 2 IFG; § 2 Abs. 1 S. 1 BbgAIG; § 1 Abs. 1 S. 2 BremIFG; § 2 Abs. 1 S. 1 HessDSIG; § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW; § 1 S. 3 IFG SL; § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IFG LSA; § 2 Abs. 1 ThürTranspG. – Exemplarisch zu

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sinne der Informationsfreiheitsgesetze zu qualifizieren. Adressat eines Anspruchs auf Informationszugang kann deshalb nur die jeweilige Rundfunkanstalt sein, deren Aufgabenwahrnehmung konkret in Rede steht oder in deren Namen etwa der Beitragsservice agiert. Ein Anspruch auf Informationszugang (unmittelbar) bei den Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit besteht nicht.[1570]

IV. Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Die bereits an anderer Stelle konstatierte „Flucht ins Privatrecht" der Rundfunkanstalten u. a. in Form von 186 Unternehmensbeteiligungen schafft nicht nur schwer nachvollziehbare Verflechtungsstrukturen.[1571] Wenn die Rundfunkanstalten ihre Aufgaben in nicht unerheblichem Maße in den Organisationsformen des Privatrechts wahrnehmen, zeitigt dies auch Auswirkungen auf die Wirksamkeit des individuellen Informationszugangs bei den Sendern: Sofern in Bezug auf die Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten ein Informationsfreiheitsgesetz entweder nicht anwendbar ist oder die Voraussetzungen an den Informationszugang bei juristischen Personen des Privatrechts nach dem jeweils anwendbaren Informationsfreiheitsgesetz nicht vorliegen, bleibt dem individuellen Informationszugang der weite Bereich der Sendertätigkeit in den Organisationsformen des Privatrechts verschlossen.

Den Ausgangspunkt des Informationszugangs bei den Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht bildet vor diesem Hintergrund die Frage nach dem jeweils anwendbaren (Informationsfreiheits-)Gesetz. Parallel zu der Anspruchsverpflichtung der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten ist insbesondere bei den Beteiligungsunternehmen jener Mehr-Länder-Rundfunkanstalten das Problem der Gesetzgebungskompetenz aufgeworfen. Kurz: Welcher Gesetzgeber ist kompetent, die Informationspflicht der Beteiligungsunternehmen zu regeln, und insofern: Nach welchem Prinzip richtet sich die Bestimmung des jeweils anwendbaren (Informationsfreiheits-)Gesetzes?

---

§ 1 Abs. 1 S. 2 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 174 f.: Der Hinweis auf die Anspruchsverpflichtung „sonstiger Einrichtungen" ist vor allem klarstellender Bedeutung und insofern weitgehend deklaratorischer Natur.

1570 Parallel zu Regie- und kommunalen Eigenbetrieben *Ruppel*, JB InfoR 2011, 103 (123).

1571 Dazu oben § 7 vor A. m. Fn. 818, 819.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Angesichts der Divergenzen, aber insbesondere mit Blick auf strukturelle Gemeinsamkeiten hinsichtlich des Informationszugangs bei juristischen Personen der Privatrechts nach dem Informationsfreiheitsrecht des Bundes und der Länder setzt die Beantwortung dieser Frage(n) eine vergleichende Analyse der jeweiligen Informationszugangsregelungen voraus.

In diesem Sinne ist zunächst zu konstatieren, dass – mit Ausnahme des SächsTranspG[1572] – sämtliche Informationsfreiheitsgesetze eine Anspruchsverpflichtung juristischer Personen des Privatrechts kennen. Während insofern Unterschiede hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Bestimmung des Anspruchsgegners zu verzeichnen sind (1.), folgen die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen der Informationspflicht Privater mit dem zentralen Merkmal „Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben" einem im Wesentlichen einheitlichen Schema (2.). Die heterogene verfahrensrechtliche Gestaltung des Informationszugangs bei juristischen Personen des Privatrechts ist dabei für die Anwendung des Sitzlandprinzips je nach konkreter gesetzlicher Realisierung entweder offen oder steht dieser entgegen. Die Bestimmung des Anspruchsgegners lässt deshalb keine einheitliche (oder abschließende) Antwort auf die hier aufgeworfenen Fragen zu. Demgegenüber schließt die ausnahmslos zu konstatierende tatbestandliche Rezeption der durch eine juristische Person des Privatrechts *jeweils konkret* wahrgenommenen Aufgaben die Gesetzgebungskompetenz nur eines Landes hinsichtlich des Informationszugangs bei den Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten aus, *wenn und soweit* diese Aufgaben einer Mehr-Länder-Rundfunkanstalt oder mehrerer Rundfunkanstalten zugleich wahrnehmen. Eine abstrakte Aussage zur Informationspflicht der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kann deshalb nicht getroffen werden. Es kommt stets auf den Einzelfall an (3.).

1. Verfahrensrecht: Formeller Anspruchsgegner

Nach der (in diesem Punkt) heterogenen gesetzlichen Systematik des Informationsfreiheitsrechts des Bundes und der Länder steht mit dem Informationszugang bei juristischen Personen des Privatrechts keineswegs immer auch eine entsprechende *formelle* Anspruchsverpflichtung des jeweiligen Privatrechtssubjekts in Rede. Vielmehr wählen der Bundes- und die Lan-

1572 Ausweislich SächsLT-Drs. 7/8517 S. 42 soll das SächsTranspG insbesondere nicht auf Beliehene anwendbar sein.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

desgesetzgeber verschiedene verfahrensrechtliche Wege, die im Folgenden die terminologische Differenzierung zwischen der Anspruchsverpflichtung (verfahrensrechtliche Adressatenstellung, Anspruchsgegner) und der materiellen Informationspflicht (inhaltliche Adressatenstellung) erfordern.[1573]

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder Berlin, Brandenburg, Freie und Hansestadt Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ist Anspruchsgegner die jeweils informationspflichtige juristische Person des Privatrechts selbst; formell anspruchsverpflichtete und materiell informationspflichtige Stelle sind mithin identisch.[1574] Demgegenüber ist nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen Anspruchsgegner nicht die jeweils materiell informationspflichtige juristische Person des Privatrechts, sondern die Behörde, deren Aufgaben von dem Privatrechtssubjekt im konkreten Fall wahrgenommen werden. Dies ergibt sich aus dem jeweiligen (Informationsfreiheits-)Verfahrensrecht: Ist eine juristische Person des Privatrechts materiell informationspflichtige Stelle, ist ein entsprechender Antrag auf Informationszugang gegen die Behörde zu richten, die sich des Privatrechtssubjekts zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient;[1575] das Gleiche soll im Übrigen auf den voraussetzungsvollen Auskunftsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 BayDSG zutreffen.[1576] Etwas anderes gilt gem. § 7 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 IFG BW, § 11 Abs. 1 S. 3 Hs. 2 LTranspG RP, § 9

1573 *Windoffer*, in: Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 223 (229).

1574 So § 13 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BlnIFG; § 6 Abs. 1 S. 3 BbgAIG; §§ 2 Abs. 5, 13 Abs. 4 S. 1 HmbTranspG; § 85 Abs. 1 S. 1 HessDSIG; § 5 Abs. 1 S. 1 IFG NRW; § 4 Abs. 1, 3 IZG SH. – Insofern zum HmbTranspG *Schnabel*, in: Maatsch/Schnabel, HmbTranspG, § 2 Rn. 21: Das Gesetz schaffe „einen direkten Anspruch gegen juristische Personen des Privatrechts". – Zum IFG NRW *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 333 ff.: Rechtsfolge des § 2 Abs. 4 IFG NRW sei eine echte (Behörden-)Fiktion. – Allgemein *Windoffer*, in: Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 223 (233 m. Fn. 45).

1575 § 7 Abs. 1 S. 2 IFG; § 7 Abs. 1 S. 2 IFG BW; § 7 Abs. 2 S. 2 BremIFG; § 7 Abs. 1 S. 2 IFG LSA; § 10 Abs. 1 S. 3 IFG MV; § 11 Abs. 1 S. 3 LTranspG RP; § 1 Abs. 1 S. 1 IFG SL, § 7 Abs. 1 S. 2 IFG; § 9 Abs. 2 ThürTranspG. – Dazu *Püschel*, AfP 2006, 401 (404); *Dalibor*, JB InfoR 2009, 271 (295 f.); *Windoffer*, in: Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 223 (232 f.) sowie exemplarisch (zum IFG) *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 234 ff.

1576 *BayVGH*, Urteil v. 13. 05. 2019 – 4 B 18.1515, NJW 2020, 85 (Rn. 31); *BayVGH*, Beschluss v. 04. 08. 2020 – 4 C 20.671, ZUM-RD 2021, 392 (Rn. 17).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abs. 2 S. 2 ThürTranspG nur für Beliehene: Im Fall der Beleihung besteht der Anspruch unmittelbar gegenüber dem Beliehenen.

Auf die aufgeworfene Frage nach der Gesetzgebungskompetenz zur Regelung einer Informationspflicht von Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gewendet, lassen die skizzierten verfahrensrechtlichen Regelungen zur Bestimmung des formellen Anspruchsgegners zwei Schlüsse, aber keine einheitliche Antwort zu: Sofern sich die formelle Anspruchsverpflichtung und die materielle Informationspflicht bei den juristischen Personen des Privatrechts vereinigen, bleiben die Rundfundfunkanstalten als „Konzernmutter" ihrer Beteiligungsunternehmen – formal – unberührt. Aus dieser (rein formalen) Perspektive spricht zwar nichts *gegen* die Gesetzgebungskompetenz nur eines Landes hinsichtlich der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Mehr-Länder-Rundfunkanstalten, indes ist diese Gesetzgebungskompetenz damit ebenso wenig *positiv* dargetan. Mit anderen Worten: Die Anwendbarkeit des Sitzlandprinzips (hier: Sitzland des Privatrechtssubjekts) ist weder ausgeschlossen noch nachgewiesen. Sofern aber nicht die Beteiligungsunternehmen, sondern die betreffenden Rundfunkanstalten formell anspruchsverpflichtete Stellen nach Informationsfreiheitsrecht sind, dürfte das Sitzlandprinzip keine Geltung beanspruchen können. Denn unklar bleibt nicht nur, *wessen* Sitzland (Sitzland des Beteiligungsunternehmens? Sitzland der Rundfunkanstalt?) maßgeblich sein soll. Fraglich ist auch, ob es sich bei der formellen Anspruchsverpflichtung um eine Regelung handelt, die die Aufgaben und/oder Organisation der Sender betrifft und damit die Gesetzgebungskompetenz nur eines (Träger-)Landes überschreitet.[1577]

2. Materieller Tatbestand: Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

Besieht man nicht nur die Regelungen des Verfahrensrechts und blendet umgekehrt ebenso wenig die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des Informationszugangs bei juristischen Personen des Privatrechts nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder aus, können die möglichen Folgerungen aus der verfahrensrechtlichen Bestimmung des Anspruchsgegners indes nicht ausschlaggebend sein: Wenn jene Tatbestandsvoraussetzungen unter Verwendung verschiedener Formulierungen, aber

1577 Siehe zu diesem Kriterium oben § 11 B. II. 1. (S. 403 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

in der Sache unterschiedslos die materielle Informationspflicht juristischer Personen des Privatrechts (auch) an die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung knüpfen[1578] – und damit im Fall der Beteiligungs-

1578 Ebenso *Windoffer*, in: Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 223 (230 ff.); *Ruppel*, JB InfoR 2011, 103 (126 ff.). – Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Bln, Bbg und SH erstrecken die materielle Informationspflicht auf solche juristische Personen des Privatrechts, „die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut sind" (§ 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG), denen „Hoheitsaufgaben des Landes zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen worden sind" (§ 2 Abs. 1 S. 1 BbgAIG), oder „soweit ihnen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts […] übertragen wurden" (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG SH). Mit anderen Worten: auf Beliehene. – Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes sowie der Länder Brem, Hess, MV, NRW, RP, SL, LSA und Thür verzichten dagegen auf das Erfordernis einer Übertragung öffentlich-rechtlicher Aufgaben zur selbstständigen Erledigung *in den Handlungsformen des Öffentlichen Rechts* (Beleihung), setzen unter Verwendung verschiedener Formulierungen aber ebenfalls die öffentlich-rechtliche Natur der konkret wahrgenommenen Aufgaben voraus: Informationspflichtig sind demnach juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde „sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient" (§ 1 Abs. 1 S. 3 IFG; § 1 Abs. 1 S. 3 BremIFG; § 1 Abs. 1 S. 2 IFG LSA; § 3 Abs. 2 S. 2 LTranspG RP; § 1 Abs. 1 S. 1 IFG SL, § 1 Abs. 1 S. 3 IFG; § 2 Abs. 2 ThürTranspG), „wenn sie hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" wahrnimmt (§ 2 Abs. 1 S. 2 HessDSIG), „[s]ofern" sie „öffentlich-rechtliche Aufgaben" erledigen (§ 2 Abs. 4 IFG NRW), oder aber „dieser Person die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde" (§ 3 Abs. 3 Var. 2 IFG MV; § 3 Abs. 2 S. 2 Alt. 2 LTranspG RP). Kurz: Juristische Personen des Privatrechts sind informationspflichtig, wenn und soweit die jeweilige juristische Person des Privatrechts Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies gilt auch für § 3 Abs. 3 IFG MV, nach dessen Wortlaut für die Informationspflicht juristischer Personen zwar alternativ zur Wahrnehmung von „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" (Var. 1) oder der „Erfüllung öffentlicher Aufgaben" (Var. 2) ausreicht, dass an dem jeweiligen Privatrechtssubjekt lediglich „eine oder mehrere […] juristisch[e] Personen des öffentlichen Rechts mit einer Mehrheit der Anteile oder Stimmen beteiligt sind" (Var. 3). Aus § 10 Abs. 1 S. 3 IFG MV, der hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Bestimmung des Anspruchsgegners vorsieht, dass „[i]m Fall des § 3 Abs. 3 […] der Antrag an die Behörde zu richten [ist], die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient", ergibt sich jedoch, dass auch § 3 Abs. 3 Var. 3 IFG MV die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben voraussetzt. Im Ergebnis ebenso *Dalibor*, JB InfoR 2009, 271 (292 f.); a. A. *VG Schwerin*, Urteil v. 24. 02. 2021 – 1 A 2011/19 SN, BeckRS 2021, 4787 (Rn. 25 f.); *Ruppel*, JB InfoR 2011, 103 (138 ff.). – Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder BW und Hmb sowie der voraussetzungsvolle Auskunftsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG kennen neben der Qualifikation der jeweiligen Aufgabe als „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe", „Aufgabe der öffentlichen Verwaltung" oder schlicht als „öffentlich"

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (und sonstiger mit den Sendern vertraglich verbundener Unternehmen) an die Wahrnehmung von Aufgaben *der Sender* –, dann ist die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz zur Regelung von Informationspflichten der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht (allein) anhand der formellen Anspruchsverpflichtung zu beantworten. Maßgeblich für die Bestimmung des anwendbaren Informationsfreiheitsrechts ist vielmehr, welche gesetzgebende(n) Körperschaft(en) jeweils kompetent ist oder sind, Regelungen über die Aufgaben und die Aufgabenwahrnehmung der betreffenden Rundfunkanstalt(en) zu treffen.

Bei den Mehr-Länder-Rundfunkanstalten und hinsichtlich der Wahrnehmung solcher Aufgaben, die eine juristische Person des Privatrechts für mehrere Rundfunkanstalten zugleich erfüllt, kann vor diesem Hintergrund auf die Ausführungen zur Anspruchsverpflichtung der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten verwiesen werden:[1579] Die Gesetzgebungskompetenz zur (informationsfreiheitsrechtlichen) Regelung dieser Aufgaben transzendiert den Hoheitsbereich nur eines Landes und steht den jeweils betroffenen Trägerländern nur gemeinsam zu. In jenen Fällen ist die Normierung einer materiellen Informationspflicht juristischer Personen des Privatrechts einer staatsvertraglichen Vereinbarung vorbehalten. Steht dagegen die Wahrnehmung von Aufgaben allein einer „Einlandanstalt" durch ein Privatrechtssubjekt in Rede, stellt sich das Problem der Gesetzgebungskompetenz nicht; in diesen Fällen kommt eine materielle Informationspflicht des betreffenden Beteiligungsunternehmens (oder sonstiger mit der Rundfunkanstalt vertraglich verbundener Privatrechtssubjekte) nach dem Informationsfreiheitsgesetz des jeweiligen Trägerlandes in Frage. Beiden Fällen ist dabei gemein: Das Sitzlandprinzip kommt nicht zur Anwendung.

---

weitere Voraussetzungen der Informationspflicht juristischer Personen des Privatrechts, und zwar insbesondere hinsichtlich der staatlichen Einflussmöglichkeiten auf die jeweilige juristische Person des Privatrechts. Diese Einflussmöglichkeiten können sich entweder aus staatlichen Aufsichtsbefugnissen ergeben oder aber aus den Beteiligungsverhältnissen, siehe Art. 1 Abs. 2 S. 1 BayDSG, § 2 Abs. 4 S. 1 IFG BW und § 2 Abs. 3 Hs. 2 HmbTranspG. Ebensolche Einflussmöglichkeiten verlangt im Übrigen § 2 Abs. 3 S. 1 HessDSIG für die Anspruchsverpflichtung solcher juristischer Personen des Privatrechts, deren Träger gemischt sind, d. h. sowohl öffentliche Stellen als auch Privatrechtssubjekte sind.

1579 Siehe oben § 11 B. II. 1. (S. 403 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Konsequenz: Informationspflicht als Frage des konkreten Einzelfalls

Wenn sich die materielle Informationspflicht der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (sowie anderer mit den Sendern vertraglich verbundener Privatrechtssubjekte) in der Konsequenz jeweils nach der Erfüllung der konkret in Rede stehenden Verwaltungsaufgaben und dabei nach dem Sender, für den diese Aufgaben wahrgenommen werden, richtet, dann handelt es sich bei der Informationspflicht der betreffenden juristischen Person des Privatrechts um eine Frage des Einzelfalls. Auf Grundlage der Verteilung der insofern angesprochenen Gesetzgebungskompetenzen verläuft die Beantwortung dieser Frage faktisch (weitgehend) parallel zu der Anspruchsverpflichtung der Rundfunkanstalten selbst, mit anderen Worten: Nimmt ein Beteiligungsunternehmen (oder ein anderes Privatrechtssubjekt) Aufgaben für einen Sender wahr, der mangels staatsvertraglicher Geltungsanordnung hinsichtlich des jeweils anwendbaren Informationsfreiheitsgesetzes selbst keine zugangsverpflichtete Stelle ist (namentlich: Deutschlandradio, MDR, NDR, SWR, ZDF), gilt dasselbe für den Informationszugang bei der jeweiligen juristischen Person des Privatrechts. Nimmt ein Beteiligungsunternehmen (oder ein anderes Privatrechtssubjekt) dagegen Aufgaben für eine der bereits oben als zugangsverpflichtete Stelle erkannten Rundfunkanstalten wahr, folgt die materielle Informationspflicht der betreffenden juristischen Person des Privatrechts den Vorschriften des für den jeweiligen Sender geltenden Informationsfreiheitsgesetzes.

Letzteres bedeutet in der Sache: Beteiligungsunternehmen und allgemein Privatrechtssubjekte, die Aufgaben des RBB wahrnehmen, unterliegen keiner materiellen Informationspflicht. Das auf den Sender anwendbare Informationsfreiheitsgesetz des Landes Berlin „erstreckt" (bloß deklaratorisch)[1580] seine materiellen Informationspflichten allein auf Beliehene (§ 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG);[1581] Beleihungen finden im Bereich des Rundfunks aber (soweit ersichtlich) nicht statt. Etwas anderes gilt demgegenüber für solche juristische Personen des Privatrechts, die für die Sender DW, RB und SR tätig werden: Entsprechend dem insofern weitgehend identischen Wortlaut der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes sowie der Länder Bremen und Saarland sind diese Unternehmen materiell informationspflichtig, wenn

1580 Beliehene sind bereits „Behörden" im funktionellen Sinne, siehe *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 1 VwVfG Rn. 168 f.

1581 So auch *Püschel*, AfP 2006, 401 (403); *Ruppel*, JB InfoR 2011, 103 (137).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und soweit sich eine der genannten Rundfunkanstalten des jeweiligen Privatrechtssubjekts zur Erfüllung ihrer bereits oben als Staatsaufgabe charakterisierten gesetzlichen (Verwaltungs-)Aufgaben bedient.[1582] Ungeachtet der jeweils abweichenden Formulierungen des § 2 Abs. 1 S. 2 HessDSIG und des § 2 Abs. 4 IFG NRW ist das gleiche Ergebnis für solche Privatrechtssubjekte zu konstatieren, die Aufgaben des HR oder des WDR erfüllen[1583] – wobei der Hessische Gesetzgeber hiervon zum einen gem. § 2 Abs. 2 S. 1 HessDSIG solche Unternehmen ausnimmt, „soweit sie als öffentlich-rechtliche Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen".[1584] Zum anderen gelten für die materielle Informationspflicht gemischtwirtschaftlicher Unternehmen weitere Einschränkungen: § 2 Abs. 3 S. 1 HessDSIG verlangt in dem Fall, dass „einer oder mehreren öffentlichen Stellen die absolute Mehrheit der Anteile [des betreffenden Privatrechtssubjekts] gehört oder der Stimmen zusteht".[1585] Einen ähnlichen Ansatz verfolgt im Übrigen der bayerische Gesetzgeber, der den *voraussetzungsvollen* Auskunftsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG bei juristischen Personen des Privatrechts neben der Wahrnehmung von „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" gem. Art. 1 Abs. 2 S. 1 BayDSG davon abhängig macht, dass „eine oder mehrere […] juristisch[e] Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder durch eine […] Vereinigung [an dem betreffenden Privatrechtssubjekt] beteiligt sind", und gem. Art. 1 Abs. 3 S. 1 BayDSG solche Unternehmen, die „am Wettbewerb teilnehmen", von dem Anwendungsbereich der für „öffentliche Stellen" geltenden Vorschriften ausnimmt.[1586] Liegen diese Voraussetzungen sowie die weiteren Voraussetzungen des Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG indes vor, sind auch solche juristische Personen des Privatrechts auskunftsverpflichtet, die Aufgaben des BR erfüllen. Keine materielle Informationspflicht be-

1582 Dazu *Püschel*, AfP 2006, 401 (404) sowie exemplarisch zu § 1 Abs. 1 S. 3 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 214 ff.

1583 Im Ergebnis wohl ebenso *Roßnagel*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 2 Rn. 23. – A. A. *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 303 ff. der davon ausgeht, von einer Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch eine Privatrechtsperson könne nur dann gesprochen werden, „wenn der Unternehmensgegenstand noch deckungsgleich mit den von einer öffentlichen Stelle wahrzunehmenden Aufgaben ist und die Privatrechtsperson und ihre Tätigkeit daher auch noch der Verwaltungsorganisation […] zuzurechnen ist"; dafür sei als zusätzliches – ungeschriebenes – Tatbestandsmerkmal eine Mehrheitsbeteiligung der jeweiligen öffentlichen Stelle erforderlich.

1584 *Roßnagel*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 2 Rn. 23.

1585 Dazu *Roßnagel*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 2 Rn. 31 ff.

1586 Dazu *Engelbrecht*, in: Schröder, BayDSG, Art. 1 Rn. 22 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

steht schließlich hinsichtlich solcher Unternehmen, die Aufgaben des NDR wahrnehmen: Im Gegensatz zu den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder kennt die informationsfreiheitsrechtliche Vollregelung des § 47 NDR-StV keinen Informationszugang bei juristischen Personen des Privatrechts.[1587]

V. Fazit: Informationsfreiheitsrecht als Gegenstand der Rechtspolitik

Da aus Perspektive des Verfassungsrechts weder der Bundesgesetzgeber noch die Landesgesetzgeber die Schaffung eines voraussetzungslosen Informationszugangs bei Stellen der öffentlichen Verwaltung schulden, der Erlass entsprechender Informationsfreiheitsgesetze aber rechtspolitisch sehr wohl ein Gebot der Klugheit ist,[1588] muss auch das Fazit zur Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht zum Teil rechtspolitisch ausfallen. In diesem Sinne ist hinsichtlich der Länder, die nach wie vor kein Informationsfreiheitsgesetz kennen, erneut auf den oft angestimmten Appell, ein solches Informationsfreiheitsgesetz zu erlassen,[1589] hinzuweisen. Hinsichtlich der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten sollte außerdem die Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes vereinbart oder aber nach dem Vorbild des § 47 NDR-StV eine bereichsspezifische Regelung geschaffen werden. In Bezug auf die sendereigenen Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie mit Blick auf die Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten können diese rechtspolitischen Forderungen nur wiederholt werden.

1587 Siehe auch Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 42: Die Formulierung „informationspflichtige Stelle" in § 47 Abs. 1 S. 1 NDR-StV soll zum Ausdruck bringen, dass sich der durch Abs. 1 S. 1 begründete Informationszugangsanspruch allein gegen den NDR, nicht aber gegen seine Tochter- und Beteiligungsunternehmen richtet.

1588 Exemplarisch *Schnabel*, ZUM 2010, 412 (413): „Der Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen ist […] zwar verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich, aber verfassungspolitisch geboten." – Dazu ferner oben § 10 B. (S. 348 f.).

1589 Statt Vieler *Dix*, JB InfoR 2019, 131 (142 f.): „Auch in einem föderalen System wie dem der Bundesrepublik wäre es an der Zeit, auf diese Länder [i. e. Bayern, Niedersachsen] einzuwirken, um ein bundesweit einheitliches Mindestniveau an Transparenz sicherzustellen, wie es mittlerweile zum internationalen Standard gehört."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

C. Verhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu anderen Rechtsvorschriften

Der Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist hinsichtlich der bei Erlass der Informationsfreiheitsgesetze bereits existierenden Informationszugangsansprüche sowie mit Blick auf solche Zugangsrechte, die erst nach Inkrafttreten der Informationsfreiheitsgesetze geschaffen wurden und/oder (noch) werden, vor das Problem der Normenkonkurrenz gestellt. In Anbetracht der föderalen Brechung des Informationsfreiheitsrechts kennt dieses „Kernproblem des Informationszugangsrechts“[1590] indes keine bundeseinheitliche Lösung. Vielmehr bewegen sich die gesetzlichen Normenkonkurrenzregelungen zwischen der Normierung eines informationsfreiheitsrechtlichen Mindeststandards einerseits und der Anordnung der Subsidiarität des Informationsfreiheitsrechts gegenüber dem speziellen Fachrecht andererseits (I.). Gleichwohl ergeben sich hieraus für das Verhältnis des individuellen Informationszugangs zu den objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten keine Unterschiede; einen Vorrang der „rundfunkeigenen Transparenz“ gegenüber der allgemeinen Informationszugangsfreiheit gibt es nicht (II.). In Bezug auf die Informationszugangsrechte des Fachrechts sind demgegenüber Differenzierungen angezeigt, im Ergebnis stimmen die Normenkonkurrenzregelungen des Bundes und der Länder aber auch hier überein (III.). Dabei beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Untersuchung allein der Regelungen solcher Informationsfreiheitsgesetze, die unter Beachtung der föderalen Kompetenzordnung auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten grundsätzlich anwendbar sind;[1591] namentlich: auf § 1 Abs. 3 IFG, § 3 Abs. 3 BlnIFG, § 1 Abs. 3 BremIFG, § 80 Abs. 2 HessDSIG, § 4 Abs. 2 S. 1 NRW IFG und § 1 S. 1 IFG SL, § 1 Abs. 3 IFG. Zu gewärtigen bleibt indes, dass vorliegend lediglich Aussagen zu der *gegenwärtigen* Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten getroffen werden können; die hier unberücksichtigt bleibenden Informationsfreiheitsgesetze[1592] können in Zukunft – etwa auf Grundlage einer staatsvertraglichen Geltungsanordnung – durchaus noch Anwendung auf die Sender finden.

1590 So *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 286.

1591 Dazu soeben § 11 B. (S. 396 ff.).

1592 Dies sind § 1 Abs. 3 IFG BW; § 1 BbgAIG; §§ 9 Abs. 1, 15 HmbTranspG; § 1 Abs. 3 S. 1 IFG MV; § 2 Abs. 3 LTranspG RP; § 1 Abs. 2 SächsTranspG; § 1 Abs. 3 IFG LSA; § 3 S. 2 IZG SH; § 4 Abs. 2 ThürTranspG.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

I. Normenkonkurrenz zwischen informationsfreiheitsrechtlichem Mindeststandard und gesetzlich angeordneter Subsidiarität

Bei einer vergleichenden Untersuchung der genannten informationsfreiheitsrechtlichen Regelungen können zwei verschiedene Ansätze zur Lösung des Problems der Normenkonkurrenz identifiziert werden. Die damit angesprochenen Normenkonkurrenzregelungen sind Ausdruck der jeweiligen gesetzlichen (Grund-)Konzeption; sie reflektieren, ob der betreffende Gesetzgeber mit dem Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes einen Mindeststandard schaffen wollte oder nur eine Auffangregelung.

1. Allgemeines Informationsfreiheitsrecht als Mindeststandard

Ersteres ist der Fall gem. § 3 Abs. 3 BlnIFG; die Normenkonkurrenzregelung verzichtet auf eine gesetzliche Subsidiaritätsanordnung und bestimmt lediglich, dass „[w]eitergehende Ansprüche nach anderen Rechtsvorschriften […] unberührt" bleiben, d. h. nicht durch die Vorschriften des BlnIFG verdrängt werden. Wer dieser Bestimmung aber einen eigenständigen normativen Gehalt jenseits des allgemeinen lex specialis-Satzes zumessen will, statt sie als bloße Floskel zu deuten, muss außerdem zu dem Schluss kommen, dass umgekehrt solche „anderen Rechtsvorschriften", die keine „weitergehenden Ansprüche" normieren, dem BlnIFG *nicht* vorgehen. Auch fachgesetzliche Spezialregelungen, die zudem den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen abschließend regeln wollen, schließen den allgemeinen Anspruch auf Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht damit nur insoweit aus, als sie weitergehende Ansprüche normieren.[1593]

1593 Dazu *VG Berlin*, Urteil v. 30. 08. 2012 – 2 K 147/11, NVwZ-RR 2013, 209 (210): „Das BerlIFG enthält keine der Bestimmung des § 1 III IFG Bund oder anderen Regelungen in den IFGen der Länder (vgl. z. B. § 4 II 1 NWIFG) vergleichbare allgemeine Subsidiaritätsklausel, wonach die Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht den Vorschriften des BerlIFG vorgehen. In § 3 III BerlIFG ist im Gegenteil geregelt, dass ‚weitergehende' Ansprüche nach anderen Rechtsvorschriften unberührt bleiben." – A. A. *Stollwerk*, LKV 2016, 1 (2), der zwar zutreffend auf die Geltung des lex specialis-Satzes hinweist, dabei aber die explizite Einschränkung dieses Grundsatzes auf solche Normen, die „weitergehende" Ansprüche normieren, ignoriert; ferner *Städele*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 Bln IFG Rn. 21. Ebenso zu dem weitgehend wortgleichen § 15 HmbTranspG *Maatsch*, in: Maatsch/Schnabel, HmbTranspG, § 15 Rn. 24.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Subsidiarität des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts

Alle übrigen – hier untersuchten – Informationsfreiheitsgesetze schaffen demgegenüber keinen derartigen Mindeststandard, sondern ordnen die Subsidiarität des (allgemeinen) Informationsfreiheitsrechts gegenüber spezielleren (Informationszugangs-)Normen unabhängig davon an, ob letztere „weitergehende" oder restriktivere Ansprüche regeln. Als bloße „Auffanggesetze" beanspruchen diese Informationsfreiheitsgesetze Geltung nur für die Sachbereiche, in denen spezielle Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen der jeweils anspruchsverpflichteten Stellen nicht existieren.[1594] Dabei suggerieren grammatische Differenzen eine inhaltliche Differenzierung zwischen „relativer" und „absoluter" Subsidiarität, in der Sache erweisen sich die unterschiedlichen gesetzlichen Formulierungen der Normenkonkurrenzregelungen indes als bloß semantische Unterschiede.

Eine dem gesetzlichen Wortlaut nach *relative* Subsidiarität des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts gegenüber spezielleren Informationszugangsnormen ordnen der bremische, hessische sowie der nordrhein-westfälische Gesetzgeber an. § 1 Abs. 3 BremIFG erklärt „andere Rechtsvorschriften" dementsprechend für vorrangig, „[s]ofern der Zugang zu amtlichen Informationen" dort „abschließend" geregelt ist.[1595] Wenn § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW bestimmt, „[s]oweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung

1594 Vgl. *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 300. Ähnlich *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 435, der mit Blick auf das IFG NRW von einer „Funktion der ‚Lückenfüllung'" spricht.

1595 Dazu *BremOVG*, Beschluss v. 13. 02. 2017 – OVG 1 B 327/16, BeckRS 2017, 103148 (Rn. 14) sowie ausführlich *VG Bremen*, Urteil v. 14. 05. 2018 – 4 K 646/17, BeckRS 2018, 8741 (Rn. 16), das § 1 Abs. 3 BremIFG als eine mit § 1 Abs. 3 IFG „identische" Regelung bezeichnet: Die von § 1 Abs. 3 BremIFG als Rechtsfolge angeordnete „Sperrwirkung kann nur eine Norm entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat. Damit sind die Voraussetzungen für den Nachrang des Informationsfreiheitsgesetzes allerdings nicht abschließend umschrieben. Wenn und soweit die Bestimmung des § 1 Abs. 3 IFG dem Fachrecht Geltung verschaffen will, bedarf es des Weiteren der Prüfung, ob sich die spezialgesetzliche Bestimmung als abschließend versteht […]." Ferner Bremische Bürgerschafts-Drs. 17/1442 S. 7: „[S]olche Rechtsvorschriften, die Regelungen hinsichtlich des Zugangs zu amtlichen Informationen enthalten, [sollen] gegenüber dem BremIFG Vorrang haben." – Ursprünglich war der bremische Gesetzgeber noch davon ausgegangen, dass der Zugangsanspruch gem. § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG ein „Mindestanspruch" sei, siehe Bremische Bürgerschafts-Drs. 16/1000 S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

von Akteneinsicht bestehen, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor",[1596] und es auch gem. § 80 Abs. 2 HessDSIG nur „besondere Rechtsvorschriften" sind, die dem in Abs. 1 normierten Anspruch auf Informationszugang vorgehen, „[s]oweit [sie] die Auskunftserteilung regeln",[1597] gilt für jene Informationsfreiheitsgesetze nichts anderes: Wie das Tatbestandsmerkmal „soweit" zeigt, sind nur solche Vorschriften als vorrangig in Betracht zu ziehen, die denselben Sachverhalt abschließend regeln.[1598] Sinngemäß trifft dies auch auf Art. 39 Abs. 2 BayDSG zu.[1599]

Eine dem gesetzlichen Wortlaut nach *absolute* Subsidiarität des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts gegenüber spezielleren Informationszugangsnormen normieren dagegen der Bundesgesetzgeber sowie der saarländische Gesetzgeber. Dementsprechend gehen dem IFG und dem IFG SL (im Wege des dynamischen Verweises gem. § 1 S. 1 IFG SL) gem. § 1 Abs. 3 IFG pauschal „Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen […] vor". § 1 Abs. 3 IFG erklärt damit nicht nur „andere Rechtsvorschriften" ohne jede weitere Qualifikation für vorrangig;[1600] die gem. § 1 Abs. 3 IFG angeordnete Subsidiarität erfährt außerdem keine Einschränkungen hinsichtlich ihrer Reichweite. Mit anderen Worten: sie gilt – scheinbar – absolut.

Gleichwohl handelt es sich bei der skizzierten Differenzierung zwischen absoluter und relativer Subsidiarität allein um einen semantischen Unterschied: Wenn nicht nur die hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen relativ formulierten Normenkonkurrenzregelungen allein den Vorrang abschließender „Rechtsvorschriften" bestimmen, sondern auch § 1 Abs. 3 IFG als positivrechtliche Ausprägung des allgemeinen lex specialis-Satzes voraussetzt, dass

1596 Dazu ausführlich *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 434 ff.

1597 Dazu HessLT-Drs. 19/5728 S. 126; ferner *Lück/Penski*, ZD 2018, 525 (526); *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 80 Rn. 31.

1598 So zu § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW *OVG NRW*, Beschluss v. 19. 06. 2002 – 21 B 589/02, NVwZ-RR 2003, 800 (801 f.); *OVG NRW*, Beschluss v. 31. 01. 2005 – 21 E 1487/04, NJW 2005, 2028 (2029); *OVG NRW*, Urteil v. 15. 06. 2011 – 8 A 1150/10, ZD 2011, 141 (142); *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288. Ferner *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 448. – Im Ergebnis ebenso zum Hess-DSIG HessLT-Drs. 19/5728 S. 126; ferner *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 80 Rn. 31.

1599 Dazu BayLT-Drs. 17/7537 S. 50 sowie *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 29.

1600 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 288.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sich die konkurrierende Norm als abschließend versteht,[1601] dann bleibt für die von dem Wortlaut suggerierte Differenzierung zwischen „relativer" und „absoluter" Subsidiarität kein Raum mehr. Im Ergebnis bedeutet dies: Ungeachtet der verschiedenen Formulierungen bestimmt sich der Zugang zu amtlichen Informationen im Rahmen des sachlichen Anwendungsbereichs einer abschließenden „anderen" bzw. „besonderen" Rechtsvorschrift gemäß den (Subsidiaritäts-)Regelungen der hier untersuchten Informationsfreiheitsgesetze ausschließlich nach den entsprechenden Regelungen des Fachrechts.[1602]

II. Verhältnis zu der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Mit Blick auf das Verhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu den objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten ist vor diesem Hintergrund bereits zweifelhaft, ob sich die Frage nach dem Vorrang jener Normen des objektiven Rechts überhaupt stellt, d. h. ob die skizzierten Normenkonkurrenzregeln hier angesprochen sind. Denn die Normenkonkurrenzregelungen des Bundes und der Länder setzen – logisch – stets ein Konkurrenzverhältnis voraus;[1603] *konkurrierende* „Rechtsvorschriften" im Sinne jener Regelungen – seien es „besondere" oder nur „andere" – sind deshalb nur solche Normen, die einen (abstrakt) identischen sachlichen Regelungsgehalt mit den Informationszugangsan-

1601 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 294.

1602 Zu § 1 Abs. 3 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 300. – In der Sache nichts anderes gilt im Übrigen für das Verhältnis der informationsfreiheitsrechtlichen Vollregelung gem. § 47 NDR-StV zu anderen Rechtsvorschriften: Die Lösung etwaiger Normenkonkurrenzen richtet sich hier nach dem allgemeinen lex specialis-Satz.

1603 Grundlegend (zu § 1 Abs. 3 IFG) *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 292 f. – Für das BremIFG *VG Bremen*, Urteil v. 14. 05. 2018 – 4 K 646/17, BeckRS 2018, 8741 (Rn. 16): „Eine solche Sperrwirkung kann nur eine Norm entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat." – Zum HessDSIG *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 80 Rn. 31. – Explizit bereits der Wortlaut von § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW, der nur solche Vorschriften adressiert, die „den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht" betreffen; dazu *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 436.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sprüchen der Informationsfreiheitsgesetze aufweisen.[1604] Konkret bedeutet dies: der jeweils normierte Zugang zu amtlichen Informationen muss Überschneidungen hinsichtlich Anspruchsberechtigtem, Anspruchsverpflichtetem und Anspruchsgegenstand mit den Informationsfreiheitsgesetzen aufweisen, kurz: einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen regeln.[1605]

Diese Bedingung trifft auf die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten ersichtlich nicht zu: Die zumeist als Gebote formulierten Normen des objektiven Rechts regeln gerade keinen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren *Anspruch* auf Zugang zu amtlichen Informationen, sondern sehen etwa die Veröffentlichung näher bestimmter Informationen vor, ohne dabei subjektive Rechte zu begründen. Von mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht *konkurrierenden* Rechtsvorschriften kann unter diesen Vorzeichen keine Rede sein.[1606] Wenn das BVerwG am Beispiel der objektiven Transparenzpflichten des Parteiengesetzes (§§ 23 ff. PartG) gleichwohl zu dem Schluss kommt, das von § 1 Abs. 3 IFG vorausgesetzte Konkurrenzverhältnis bestehe nicht allein zu individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationszugangsansprüchen,[1607] gibt das Gericht die Informationsfreiheit demgegenüber der Schöpfung immer neuer „de facto-Bereichsausnahmen"[1608] (contra legem) preis: Folgt man dieser Interpretation des § 1 Abs. 3 IFG, muss jede Normierung objektiver Transparenzpflichten öffentlicher Stellen – die immer auch die Transparenz hinsichtlich aller übrigen, von diesen Pflichten nicht

1604 Grundlegend (zu § 1 Abs. 3 IFG) *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 294. – Zum BlnIFG *Stollwerk*, LKV 2016, 1 (2). – Zum BremIFG *VG Bremen*, Urteil v. 14. 05. 2018 – 4 K 646/17, BeckRS 2018, 8741 (Rn. 14). – Zum IFG NRW *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 436.

1605 *Schoch*, NVwZ 2020, 1682 (1683). – A. A. *BVerwG*, Urteil v. 17. 06. 2020 – 10 C 16/19, NVwZ 2020, 1680 (Rn. 9 ff.); zuvor schon *BVerwG*, Urteil v. 22. 03. 2018 – 7 C 30/15, NVwZ 2018, 1401 (Rn. 17).

1606 Am Beispiel der objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten des Parteienrechts zu § 1 Abs. 3 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 361. – Am Beispiel einer Bekanntmachungsverpflichtung gemäß einer Wahlordnung zu § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW *VG Düsseldorf*, Urteil v. 10. 02. 2004 – 3 K 2/03, BeckRS 2004, 154122 (Rn. 14): Eine „beschränkte Bekanntmachungsverpflichtung steht einem weiter gehenden individuellen Anspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW […] nicht entgegen". Ferner *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 453.

1607 *BVerwG*, Urteil v. 17. 06. 2020 – 10 C 16/19, NVwZ 2020, 1680 (Rn. 12).

1608 *Schoch*, NVwZ 2020, 1682 (1684).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

erfassten Informationen negativ umgrenzen – zu einer Verdrängung des individuellen Informationszugangs führen, sofern sich die jeweilige objektiv-rechtliche Transparenzpflicht nur als abschließend versteht. Am Ende steht die widersinnige Konsequenz, dass derjenige Gesetzgeber, der auf die Schaffung objektiver Transparenzpflichten verzichtet, mehr zur Transparenz amtlicher Informationen beitragen dürfte als der Gesetzgeber, der objektive Transparenzpflichten schafft. Ob dies im Sinne eines – vom BVerwG schließlich als Kronzeugen bemühten[1609] – Gesetzgebers liegt, der mit der Anordnung beispielsweise von Publikationspflichten doch eher die Transparenz amtlicher Informationen stärken will, erscheint durchaus zweifelhaft. Mit § 55a WDR-G, der ungeachtet der objektiven Transparenzpflichten des WDR die Anwendbarkeit des IFG NRW (deklaratorisch) anordnet, ist diese Konsequenz jedenfalls nicht vereinbar.

Im Ergebnis bedeutet dies: Eine „rundfunkeigene Transparenz",[1610] die den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht ausschließen könnte, gibt es nicht. Die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und der individuelle Informationszugangsanspruch stehen nebeneinander.[1611]

III. Verhältnis zu Informationszugangsrechten des Fachrechts

Weniger eindeutig als das Verhältnis zwischen den objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten und den subjektiv-rechtlichen Informationszugangsansprüchen des Einzelnen ist das Konkurrenzverhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu den individuellen Informationsrechten des Fachrechts. Mit Blick auf ihre spezifische

1609 *BVerwG*, Urteil v. 17. 06. 2020 – 10 C 16/19, NVwZ 2020, 1680 (Rn. 20 f.).

1610 Vgl. *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37 ff., 50 f. – Kritisch *Schoch*, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (7).

1611 Vgl. auch *Schoch*, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (4): „Das Grundgesetz kennt kein geschlossenes Demokratiemodell. Mehrfach hat das Bundesverfassungsgericht die Entwicklungsoffenheit des Demokratieprinzips hervorgehoben. Diese Einsicht ist folgenreich: Institutionalisierte Kontrollen in der Binnenorganisation eines Verwaltungsträgers, worum es sich bei den Rundfunkanstalten handelt, äußern keine Sperrwirkung gegenüber ‚von außen' kommenden Informationsfreiheitsrechten; im Gegenteil, die Transparenz von Verwaltungsorganisationen – eingehegt durch notwendige Restriktionen (wie Datenschutz, Geheimnisschutz) – entspricht dem Ideal des demokratischen Rechtsstaates."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Relevanz für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verdienen insofern der medienrechtliche Auskunftsanspruch (1.), die rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechte (2.), das datenschutzrechtliche Informationsrecht (3.) sowie die vergaberechtlichen Auskunftsansprüche (4.) gesonderte Aufmerksamkeit.

1. Medienrechtlicher Auskunftsanspruch

Der medienrechtliche Auskunftsanspruch gegen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten wird im Gegensatz zu der Anspruchsverpflichtung der Sender nach Informationsfreiheitsrecht grundsätzlich in Abrede gestellt. Eine konsequente Verarbeitung des spezifisch medienrechtlichen Behördenbegriffs vermeidet derartige Inkonsistenzen, wirft aber das Problem des (Konkurrenz-)Verhältnisses jener Ansprüche zueinander auf.

a) Anspruchsverpflichtung der Rundfunkanstalten nach Medienrecht

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind entgegen der ständigen Rechtsprechung[1612] „Behörden" im Sinne des Presse- und Medienrechts – und deshalb: anspruchsverpflichtete Stellen im Sinne des presserechtlichen[1613] und allgemein der medienrechtlichen[1614] Auskunftsansprüche. Denn wenn die Rundfunkanstalten staatliche Aufgaben wahrnehmen und unter diesen Vorzeichen bereits als Behörden im funktionalen Sinne agieren,[1615] sind sie erst recht Behörden im Sinne des Medienrechts.[1616] Der

1612 Grundlegend *BVerfG-K*, Beschluss v. 20. 07. 1988 – 1 BvR 155/85 u. a., NJW 1989, 382 f.; *BVerwG*, Urteil v. 13. 12. 1984 – 7 C 139/81, BVerwGE 70, 310 (316 f.); ferner *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (288); *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (178).

1613 Siehe § 4 Abs. 1 LPG BW; Art. 4 Abs. 1 S. 1 BayLPG; § 4 Abs. 1 BlnLPG; § 5 Abs. 1 BbgLPG; § 4 Abs. 1 BremLPG; § 4 Abs. 1 HmbLPG; § 4 Abs. 1 LPG MV; § 4 Abs. 1 NdsLPG; § 4 Abs. 1 LPG NRW; § 12a Abs. 1 LMedienG RP; § 5 Abs. 1 SMG; § 4 Abs. 1 S. 1 SächsLPG, § 4 Abs. 1 S. 1 LPG LSA; § 4 Abs. 1 LPG SH; § 4 Abs. 1 ThürLPG.

1614 § 5 Abs. 1 S. 1 MStV (zugunsten der Rundfunkveranstalter), §§ 18 Abs. 4, 5 Abs. 1 S. 1 MStV (zugunsten der Anbieter von Telemedien i. S. v. § 18 Abs. 2 S. 1 MStV).

1615 Dazu ausführlich oben § 11 A. (S. 356 ff.).

1616 Im Ergebnis ebenso *Schoch*, AfP 2010, 313 (317); *Degenhart*, ZUM 2012, 521: „Insbesondere dort, wo die Rundfunkanstalten nicht im Kernbereich ihrer grundrechtlich geschützten Programmfunktionen tätig werden, besteht kein Anlass,

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

eigenständige, „funktionell-teleologische" presserechtliche Behördenbegriff (der auf die übrigen medienrechtlichen Auskunftsansprüche übertragen werden kann)[1617] adressiert nicht nur die staatliche Eingriffsverwaltung, sondern er beansprucht überall dort Geltung, „wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen ein berechtigtes öffentliches Interesse besteht".[1618] Nimmt man in diesem Sinne den kategorialen Unterschied zwischen den beitragsfinanzierten Rundfunkanstalten als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und etwa der privatrechtlich verfassten Presse zur Kenntnis, bleibt kaum Raum für das (Gegen-)Argument, die Rundfunkanstalten könnten unter Gesichtspunkten des (publizistisch-ökonomischen) Wettbewerbs nicht selbst Gegenstand des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs sein;[1619] auch die Grundrechtsberechtigung der Sender ändert hieran nichts.[1620] Es ist im Übrigen kein Widerspruch, dass die Rundfunkanstalten – je nach Sachverhalt – Berechtigte oder Verpflichtete des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs sein können, dieses Ergebnis ist der Relationalität einer aus Rechts*verhältnissen* erwachsenden Rechtsordnung vielmehr immanent.[1621]

---

sie als gebühren- und demgemäß beitragsfinanzierte Körperschaften des öffentlichen Rechts vom Geltungsbereich presserechtlicher Informationsansprüche auszuschließen." – Widersprüchlich demgegenüber *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288; *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (178 ff.), die einerseits die presserechtliche Behördeneigenschaft der Rundfunkanstalten verneinen, die Sender aber andererseits als Behörden im funktionellen Sinne kennzeichnen; kritisch dazu *Degenhart*, ZUM 2012, 521 (523); *Schnabel*, ZD 2012, 291 f.

1617 *Flechsig*, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 9a RStV Rn. 18 spricht insofern von einem „eigenständigen, rundfunk-medienrechtlichen Behördenbegriff".

1618 Grundlegend *BGH*, Urteil v. 10. 02. 2005 – III ZR 294/04, NJW 2005, 1720 f.

1619 In diese Richtung aber u. a. *BVerfG-K*, Beschluss v. 20. 07. 1988 – 1 BvR 155/85 u. a., NJW 1989, 382: „Die Zuerkennung eines gegen die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten gerichteten Auskunftsanspruchs kann wegen der damit verbundenen Verschlechterung ihrer Wettbewerbssituation gegenüber der Presse, vor allem aber gegenüber den neu auftretenden privaten Rundfunkveranstaltern im Hinblick auf die Gleichrangigkeit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung von Presse- und Rundfunkfreiheit durch Art. 5 I 2 GG jedenfalls nicht von Verfassungs wegen gefordert sein." – Aus der Literatur *Burkhardt*, in: Sedelmeier/Burkhardt, Löffler, Presserecht, § 4 LPG Rn. 74.

1620 Treffend *Degenhart*, ZUM 2012, 521.

1621 A. A. offenbar *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 54 f.: „Die Medien sind informationsberechtigt, nicht informationsverpflichtet".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

b) Konkurrenzverhältnis zwischen Medienrecht und Informationsfreiheitsrecht

Sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anspruchsverpflichtete „Behörden" im Sinne der medienrechtlichen Auskunftsansprüche, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis dieser Auskunftsansprüche zu dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht. Die medienrechtlichen Auskunftsansprüche kommen insofern als mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht kollidierende „Rechtsvorschriften" in Frage; sie weisen einen (abstrakt) identischen sachlichen Regelungsgehalt mit den Informationszugangsansprüchen auf: Sowohl der presserechtliche Auskunftsanspruch als auch der medienrechtliche Auskunftsanspruch regeln – ungeachtet diverser Differenzen im Detail – einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Zugang zu amtlichen (behördlichen) Informationen. Die Ansprüche stehen folglich in einem Konkurrenzverhältnis.[1622] Etwas anderes gilt allein für die Bundesrundfunkanstalt DW: Folgt man dem BVerwG, können die medienrechtlichen Auskunftsansprüche als Normen des Landesrechts keine Geltung für Bundesbehörden beanspruchen.[1623] Da das Gericht aber – in Ermangelung einer (nach wie vor nicht existierenden) bundesrechtlichen Anspruchsgrundlage – unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einen *medienspezifischen* Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden ableitet,[1624] tritt stattdessen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Pressefreiheit, Rundfunkfreiheit) als konkurrierende „andere Rechtsvorschrift" i. S. v. § 1 Abs. 3 IFG in Erscheinung.[1625]

1622 Im Ergebnis ebenso *Püschel*, AfP 2006, 401 (407); *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (857); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 328. – A. A. wohl *Partsch*, NJW 2013, 2858 (2860): Die Ansprüche seien „wesensverschieden". – Ausführliche Gegenüberstellungen des presserechtlichen mit dem informationsfreiheitsrechtlichen Anspruch bei *Püschel*, AfP 2006, 401 ff. und *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (855 ff.).

1623 *BVerwG*, Urteil v. 20. 02. 2013 – 6 A 2/12, NVwZ 2013, 1006 (Rn. 22 ff.); bekräftigt durch *BVerwG*, Urteil v. 25. 03. 2015 – 6 C 12/14, NVwZ 2015, 1388 (Rn. 12 ff.).

1624 *BVerwG*, Urteil v. 20. 02. 2013 – 6 A 2/12, NVwZ 2013, 1006 (Rn. 27 ff.); bekräftigt durch *BVerwG*, Urteil v. 25. 03. 2015 – 6 C 12/14, NVwZ 2015, 1388 (Rn. 24); *BVerwG*, Beschluss v. 23. 03. 2021 – 6 VR 1/21, NVwZ-RR 2021, 663 (Rn. 16 f.); *BVerwG*, Urteil v. 08. 07. 2021 – 6 A 10.20, AfP 2021, 429 (Rn. 18). – Zum Umfang dieses Anspruchs *Schnabel*, NJW 2016, 1692 (1694): „[N]ahezu exakt […] gleich[e] Konturen" wie der Auskunftsanspruch nach den Landespressegesetzen.

1625 Zur sinngemäßen Geltung der die Entscheidung tragenden Gründe nicht nur für den streitgegenständlichen presserechtlichen Auskunftsanspruch, sondern allgemein für die medienrechtlichen Auskunftsansprüche *Alexander*, ZUM 2013, 614 (619 f.). – A. A. *Wiebe*, ZUM 2020, 39 (40 ff.), der zwar die Anwendbarkeit

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

c) Idealkonkurrenz zwischen Medienrecht und Informationsfreiheitsrecht

Allein der Umstand, dass die medienrechtlichen Auskunftsansprüche einen mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht (abstrakt) identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen, bedeutet noch nicht den Vorrang des Medienrechts vor dem Informationsfreiheitsrecht. Dies zeigt bereits § 4 Abs. 5 BlnLPG, demgemäß die „Vorschriften des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes" durch den presserechtlichen Auskunftsanspruch „unberührt" bleiben.[1626] Aber auch ungeachtet positivrechtlicher Anordnungen gehen die medienrechtlichen Auskunftsansprüche dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht nicht vor: Zwar handelt es sich bei den medienrechtlichen Auskunftsansprüchen insbesondere mit Blick auf die Normierung von den Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht vordergründig ausschließenden Rechtsfolgen (lediglich „Auskunft", nicht etwa „Einsicht") um abschließende „Rechtvorschriften". Sinn und Zweck der Auskunftsansprüche verbieten einen die Informationsfreiheitsgesetze verdrängenden *Vorrang* des Fachrechts gleichwohl: Die medienrechtlichen Auskunftsansprüche wollen als positiv-rechtliche Ausprägung der institutionellen Grundrechtsfunktion des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die Medien privilegieren, eine Vorenthaltung im Einzelfall womöglich weiterreichender[1627] „Jedermann"-Ansprüche nach Informationsfreiheitsrecht ist mit dieser Zielsetzung kaum vereinbar. Die medienrechtlichen Auskunftsansprüche verstehen sich deshalb nicht als „vorrangige" Vorschriften; sie verschließen die informationsfreiheitsrechtlichen „Jedermann"-Ansprüche Medienschaffenden weder in persönlicher Hinsicht noch beanspruchen sie einen derartigen Vorrang wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die ihnen unterfallen.[1628] Nichts anderes kann für den unmittel-

---

rundfunkrechtlicher Auskunftsansprüche auf Bundesbehörden mit den (auf das Presserecht zielenden) Argumenten des BVerwG ebenfalls ablehnt, aber keinen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch des Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Rundfunkfreiheit) ableiten will.

1626 Dazu *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (858): Ungewöhnliche Regelungstechnik, aber überzeugendes Ergebnis.

1627 Angesprochen ist damit vor allem das von den medienrechtlichen Auskunftsansprüchen nicht gewährte Recht auf Akteneinsicht, dazu *Püschel*, AfP 2006, 401 (404 f.).

1628 Zum gleichen Ergebnis kommen *OVG NRW*, Urteil v. 26. 10. 2011 – 8 A 2593/10, BeckRS 2011, 55609, im Anschluss daran *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 f., und mit im Detail abweichender Begründung zuvor *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (179), die indes

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

bar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleiteten medienrechtlichen Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden gelten. Der medienrechtliche Auskunftsanspruch und der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht stehen damit in Idealkonkurrenz, mit anderen Worten: Sie können nebeneinander geltend gemacht werden.[1629]

2. Rundfunkrechtliche Beweissicherungsrechte

Mit Ausnahme des HR-G kennen sämtliche Rundfunkgesetze ein rundfunkspezifisches Beweissicherungsgebot. Demnach haben die Rundfunkanstalten ihr Angebot, konkret die von ihnen verbreiteten Rundfunksendungen und – sofern nicht bereits durch den Begriff der „Rundfunksendungen" erfasst – den Fernsehtext,[1630] den Radiotext[1631] und ihre Telemedienangebote[1632] aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen (in den Grenzen einer gesetzlich bestimmten Frist) aufzubewahren.[1633]

---

schon den „abschließenden" Charakter des presserechtlichen Auskunftsanspruchs verneinen. Ferner *Püschel*, AfP 2006, 401 (407); zustimmend *Degenhart*, ZUM 2012, 521 (522), der die Argumentation von *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 als „teleologische Normreduktion" charakterisiert.

1629 Im Ergebnis ebenso *Schoch*, AfP 2010, 313 (315); *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (857 f.); *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 133; *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 107; *Scheel*, in: Berger/Partsch/Roth u. a., Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 127; *Gounalakis*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 80 HessDSIG Rn. 21; *Schwartmann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG NRW Rn. 24. – A. A. *Dietrich*, K&R 2011, 385 (386); *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 80 Rn. 32; zum voraussetzungsvollen Zugangsanspruch nach Art. 39 Abs. 1 BayDSG *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 29, die aber allesamt nicht auf die Frage nach der abschließenden Natur der medienrechtlichen Auskunftsansprüche eingehen; ferner *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 526, der den presserechtlichen Auskunftsanspruch als abschließende Regelung qualifiziert.

1630 Art. 16 Abs. 4 BR-G; § 6 Abs. 3 S. 1 RB-G; § 11 Abs. 4 RBB-StV; § 18 Abs. 4 SMG; § 12 Abs. 3 SWR-StV.

1631 § 14 Abs. 2 DLR-StV; § 12 Abs. 3 SWR-StV.

1632 § 14 Abs. 2 DLR-StV; § 14 Abs. 3 MDR-StV; § 11 Abs. 4 RBB-StV; § 18 Abs. 4 SMG; § 12 Abs. 3 SWR-StV; § 12 Abs. 1 S. 4 WDR-G; § 14 Abs. 2 ZDF-StV.

1633 Für den BR: Art. 16 Abs. 1 BR-G; DLR: § 14 Abs. 1 S. 1 DLR-StV; DW: § 21 Abs. 3 DW-G; MDR: § 14 Abs. 1 S. 1 MDR-StV; NDR: § 15 Abs. 1 S. 1 NDR-StV; RB: § 6 Abs. 1 S. 1 RB-G; RBB: § 11 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 18 Abs. 1 SMG; SWR: § 12 Abs. 1 S. 1 SWR-StV; WDR: § 12 Abs. 1 S. 1 WDR-G; ZDF: § 14 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Subjektiv-rechtliche Kehrseite dieses Beweissicherungsgebots ist ein Beweissicherungs*recht* des Einzelnen;[1634] insofern gehen nicht nur die hier interessierenden, womöglich mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht konkurrierenden Regelungen (des BR-G, DW-G, RB-G, RBB-StV, SMG und WDR-G), sondern auch alle übrigen Rundfunkgesetze von einem einheitlichen Tatbestand sowie von gleichartigen Rechtsfolgen aus. Anspruchsberechtigt sind Personen, die potenziell durch das Angebot einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt in eigenen Rechten berührt bzw. betroffen sind. Anspruchsverpflichtet ist die Rundfunkanstalt, die das jeweilige Angebot verbreitet (hat). Anspruchsgegenstand und zugleich Rechtsfolge ist die Einsicht in die Aufzeichnung des betreffenden Angebots und, falls der Anspruchsberechtigte dies verlangt, die Herstellung einer Mehrfertigung der Aufzeichnung (auf eigene Kosten). Im Gegensatz zum Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht ist das Beweissicherungsrecht im Übrigen nicht voraussetzungslos gewährleistet; *materiell* setzt der Anspruch voraus, dass der Antragsteller schriftlich (oder elektronisch) glaubhaft macht, durch das jeweilige Angebot in seinen Rechten „berührt" bzw. „betroffen" zu sein.

Ungeachtet des unter diesen Vorzeichen (abstrakt) sachlich identischen Regelungsgehalts der rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechte mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht handelt es sich bei den rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechten nicht um „andere" oder „besondere" Rechtsvorschriften im Sinne der informationsfreiheitsrechtlichen Normenkonkurrenzregelungen. Denn die skizzierten Ansprüche sind nicht als Regelungen fachgesetzlicher Art im Interesse der Informationszugangsfreiheit zu charakterisieren, sondern als Instrumente der Informationsbeschaffung für einen möglicherweise durch das Angebot einer Rundfunkanstalt rechtlich Geschädigten. In diesem Sinne stehen die Beweissicherungsrechte lediglich im Dienste der Vorbereitung eines möglichen Schadensersatzanspruchs, etwa wegen der Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG). Mit anderen Worten: Die rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechte sind zwar spezielle, aber keine gegenüber dem Informationsfreiheitsrecht abschließende Regelungen. Die rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechte und der In-

1634 Für den BR: Art. 16 Abs. 3 BR-G; DLR: § 14 Abs. 3 DLR-StV; DW: § 21 Abs. 3 DW-G; MDR: § 14 Abs. 2 MDR-StV; NDR: § 15 Abs. 3 NDR-StV; RB: § 6 Abs. 6 RB-G; RBB: § 11 Abs. 3 RBB-StV; SR: § 18 Abs. 3 SMG; SWR: § 12 Abs. 2 SWR-StV; WDR: § 12 Abs. 2 WDR-G; ZDF: § 14 Abs. 3 ZDF-StV.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

formationszugang nach Informationsfreiheitsrecht stehen folglich nebeneinander (in Idealkonkurrenz).[1635]

3. Datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch gem. Art. 15 Abs. 1 DS-GVO

Auch der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch gem. Art. 15 Abs. 1 DS-GVO bezweckt nicht die Verwirklichung der Informationszugangsfreiheit. „Anlass und Regelungsziel" der DS-GVO ist vielmehr „der in Art. 8 I GRCh und Art. 16 I AEUV gewährleistete Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten".[1636] Das Recht jeder Person, Auskunft über die sie betreffenden personenbezogenen Daten zu erhalten, ist nicht nur in Art. 8 Abs. 2 S. 2 GRCh garantiert, die Betroffenenrechte der DS-GVO gehen in diesem Sinne auch auf die Erwägung des europäischen Normgebers zurück, „dass der Einzelne selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen können muss".[1637] Allein zu diesem Zweck und nicht etwa im Dienste der Verwaltungstransparenz räumen Art. 8 Abs. 2 GRCh und Art. 15 Abs. 1 DS-GVO der betroffenen Person ein Auskunftsrecht darüber ein, „welche personenbezogenen Daten von Dritten erhoben worden sind".[1638] Art. 15 Abs. 1 DS-GVO ist damit lediglich ein Betroffenenrecht,[1639] nicht aber eine der hier in Rede stehenden, von den Normenkonkurrenzregelungen adressierten „anderen" oder „besonderen" Rechtsvorschriften, die ein grundsätzlich jeder Person zustehendes Zugangsrecht zum gesamten Informationsbestand der jeweils informationspflichtigen Stelle gewähren.[1640] Der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch und der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht stehen deshalb (im Verhältnis der Idealkonkurrenz) neben-

1635 So für das Recht der technischen Anlagen *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 377; ebenso, allgemein zu Betroffenen- und Geschädigtenrechten, *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 140.

1636 *BVerwG*, Urteil v. 16. 09. 2020 – 6 C 10/19, NVwZ 2021, 80 (Rn. 19) mit Verweis auf Art. 1 Abs. 2 DS-GVO und Erwägungsgrund 1 zur DS-GVO.

1637 *BVerwG*, Urteil v. 16. 09. 2020 – 6 C 10/19, NVwZ 2021, 80 (Rn. 19) mit Verweis auf Erwägungsgrund 7 S. 2 zur DS-GVO.

1638 *BVerwG*, Urteil v. 16. 09. 2020 – 6 C 10/19, NVwZ 2021, 80 (Rn. 19).

1639 So *NdsOVG*, Beschluss v. 26. 06. 2019 – 11 LA 274/18, NZI 2019, 689 (Rn. 22).

1640 So (noch zu § 19 BDSG a. F.) *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 373.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einander;[1641] nichts anderes gilt im Übrigen für die bereichsspezifischen Betroffenenrechte gem. § 12 Abs. 3 S. 1 MStV und § 11 Abs. 8 RBStV.

4. Informationszugangsansprüche im Vergaberecht

Der Umstand, dass die Rundfunkanstalten als „öffentliche Auftraggeber" für die Vergabe nicht unmittelbar programmbezogener Aufträge (bei Überschreiten der Schwellenwerte gem. § 106 Abs. 1, 2 GWB) an die kartellvergaberechtlichen Vorgaben des GWB gebunden sind,[1642] wirft schließlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen den vergaberechtlichen Informationszugangsansprüchen und dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht auf. Hierzu können indes kaum verbindliche Aussagen getroffen werden; abseits der Bildung abstrakter Kategorien kommt es stets auf eine Einzelfallprüfung an. Die Informationszugangsansprüche im Vergaberecht sind unterschiedlich ausgestaltet und abhängig von dem jeweiligen Stadium des Vergabeverfahrens. In diesem Sinne kann entlang der Zweiteilung des Vergaberechts[1643] zunächst zwischen dem Informationszugang im Oberschwellenbereich (§ 106 Abs. 1, 2 GWB) gem. Kartellvergaberecht (§§ 97-184 GWB) und dem Informationszugang im Unterschwellenbereich nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen (siehe exemplarisch § 55 BHO) dif-

1641 Zum IFG NRW *Schwartmann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG NRW Rn. 30e; zum IZG SH *OVG SH*, Urteil v. 06. 12. 2012 – 4 LB 11/12, NVwZ 2013, 810 (Rn. 60). – Zum IFG (des Bundes) *Debus*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 217.1 sowie (noch im Verhältnis zu § 19 BDSG a. F.) *Polenz*, NJW 2009, 1921 (1923); *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 140; *Scheel*, in: Berger/Partsch/Roth u. a., Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 135; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 373. – Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Art. 15 Abs. 1 DS-GVO und dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht offenlassend (da ein niedersächsisches Informationsfreiheitsgesetz nicht existiert) *NdsOVG*, Urteil v. 20. 06. 2019 – 11 LC 121/17, ZD 2019, 473 (Rn. 71). – Etwas anderes gilt gem. § 32e AO für steuerliche Daten; hier „sollen die von der DS-GVO und der AO aufgestellten datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen gelten und die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder ‚bereichsspezifisch verdrängen'". Mit anderen Worten: Art. 15 Abs. 1 DS-GVO geht vor. Siehe *NdsOVG*, Urteil v. 20. 06. 2019 – 11 LC 121/17, ZD 2019, 473 (Rn. 68); ferner *VG Gießen*, Urteil v. 23. 10. 2019 – 4 K 252/19.GI, NZI 2020, 36 (Rn. 26). – A. A. (noch zu §§ 5 S. 1 Nr. 1, 18 DSG NRW a. F.) *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 481.

1642 Dazu ausführlich oben § 7 A. II. (S. 231 ff.).

1643 Dazu *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, Einl Rn. 18 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ferenziert werden; im Rahmen des Oberschwellenbereichs bietet sich ferner die Unterscheidung zwischen dem Vergabeverfahren (§§ 97-154 GWB) und dem Nachprüfungsverfahren (§§ 155-184 GWB) an.

Für das Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich bedeutet dies: Während der Ausschreibungsphase sowie des laufenden Vergabeverfahrens wird der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht verdrängt, soweit das Vergaberecht abschließende Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen enthält (etwa § 62 Abs. 1, 2 VgV i. V. m. § 113 S. 1 GWB; § 19 Abs. 4 VOB/A i. V. m. § 113 S. 1 GWB, § 2 S. 2 VgV); dies gilt unter normhierarchischen Vorzeichen auch für das BlnIFG. Keine vorrangigen Regelungen existieren dagegen nach Abschluss des Vergabeverfahrens; die Anwendbarkeit des Vergaberechts ist an die Existenz eines Vergabeverfahrens gebunden.

Für das Nachprüfungsverfahren im Oberschwellenbereich kennt das GWB mit seinem § 165 eine spezialgesetzliche Regelung, die den Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht verdrängt.[1644] Vorausgesetzt, die Abwesenheit vergaberechtlicher Informationszugangsansprüche für den Zeitraum nach Abschluss des Nachprüfungsverfahrens ist kein Ausdruck *beredten* gesetzgeberischen Schweigens, sind die Informationsfreiheitsgesetze in diesem Zeitraum wiederum anwendbar.

Der Unterschwellenbereich spricht schließlich das staatliche Beschaffungswesen und insofern die untergesetzlichen Verdingungsordnungen an. Als Verwaltungsvorschriften sind diese Bestimmungen mangels gesetzlicher Rezeption jedoch keine (außenwirksamen) „Rechtsvorschriften" im Sinne der informationsfreiheitsrechtlichen Normenkonkurrenzregelungen, sondern bloßes Innenrecht. Damit existiert schon kein relevantes Konkurrenzverhältnis zu dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht; der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht bleibt unberührt.[1645]

IV. Fazit: Informationsfreiheitsrecht als faktischer Mindeststandard

Besieht man die informationsfreiheitsrechtlichen Normenkonkurrenzregelungen, entfalten die (hier untersuchten) Informationsfreiheitsgesetze

1644 Zu § 111 GWB a. F. *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 532.

1645 Zum Ganzen *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 333 ff. m. umf. Nachw.; ferner *Debus*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 209 ff. mit einer Übersicht zu den vertretenen Ansichten.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mit Ausnahme des BlnIFG *normativ* keinen Mindeststandard. *Faktisch* kommt dem Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht (abseits des Vergaberechts) gleichwohl nicht nur die von den Gesetzgebern bezweckte Auffangfunktion zu: Der Informationszugang wird weder durch die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Sender verdrängt noch durch die medienrechtlichen Auskunftsansprüche oder die Betroffenenrechte des Rundfunk- und Datenschutzrechts. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist hiergegen nichts zu erinnern; der Rundfunkfreiheit der Sender kann durch Informationsrestriktionen Rechnung getragen werden.

D. Informationsrestriktionen

Wie bereits an anderer Stelle bemerkt,[1646] ist der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht zwar voraussetzungslos, aber keineswegs grenzenlos. Eine grenzenlose Informationszugangsfreiheit wäre dem Rechtsstaat fremd; vor dem Hintergrund der großenteils durch das Verfassungsrecht vorgezeichneten Grenzen gilt im Informationsfreiheitsrecht vielmehr der „Grundsatz limitierter Transparenz".[1647] Theoretisch kommen für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter diesen Vorzeichen (fast) alle gesetzlichen Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsrechts in Frage. Die in dem hier gegebenen Rahmen nötige Konzentration fordert indes eine Engführung auf diejenigen Ausnahmetatbestände, die entweder von *spezifischer* Relevanz für den Informationszugang bei den Rundfunkanstalten sind oder insofern noch *offene* Fragen aufwerfen. Konkret sind dies der verfassungsrechtlich gebotene Ausnahmetatbestand zugunsten „journalistisch-redaktioneller Informationen" (I.) sowie mit Blick auf die Transparenz individueller Vergütungen und Honorare der Schutz personenbezogener Daten (II.); Fragen der tatbestandlichen Abgrenzung stellen sich ferner hinsichtlich des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (III.).[1648] Für die übrigen Ausnahmetatbestände ist auf das dazu bereits existierende Schrifttum zu verweisen.

1646 Siehe oben § 10 C. (S. 350 ff.).

1647 Exemplarisch *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 1 f.

1648 Die Untersuchung beschränkt sich wiederum auf die Ausnahmetatbestände derjenigen Informationsfreiheitsgesetze, die grundsätzlich auf (mindestens) eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt anwendbar sind, d. h. auf das Informations-

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

I. Schutz der Rundfunkfreiheit bzw. „journalistisch-redaktioneller Informationen“

Mit dem Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ ist der für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wichtigste Ausnahmetatbestand angesprochen. Denn „die Schaffung eines einfach-gesetzlichen umfassenden Auskunftsanspruchs durch den Gesetzgeber“ wäre „ein unzulässiger staatlicher Eingriff in die grundrechtlich gesicherte Vertraulichkeit redaktioneller Arbeit“.[1649] Informationsrestriktionen hinsichtlich „journalistisch-redaktioneller Informationen“ sind mithin verfassungsrechtlich geboten.

1. Einheitlicher (Mindest-)Standard

Ungeachtet positivrechtlicher Differenzen folgt der Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ im Informationsfreiheitsrecht einem einheitlichen, verfassungsrechtlich determinierten Mindeststandard. Dieser Mindeststandard gilt unabhängig davon, ob die „journalistisch-redaktionellen Informationen“ der Rundfunkanstalten expliziten Schutz im Informationsfreiheitsrecht erfahren.

a) Gesetzliche Informationsrestriktionen zugunsten „journalistisch-redaktioneller“ Informationen

Expliziten Schutz erfahren die „journalistisch-redaktionellen Informationen“ öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im BremIFG sowie dem WDR-G; das Gleiche gilt für die informationsfreiheitsrechtliche Vollregelung gem. § 47 NDR-StV. Dementsprechend bestimmt § 3 Nr. 9 BremIFG,

---

freiheitsgesetz des Bundes sowie die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland, Berücksichtigung finden ferner die informationsfreiheitsrechtliche Vollregelung gem. § 47 NDR-StV sowie der voraussetzungsvolle Informationszugangsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG. Regelungen der übrigen Informationsfreiheitsgesetze werden ggf. der Vollständigkeit halber in den Fn. nachgewiesen; im Übrigen soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die unberücksichtigt bleibenden Informationsfreiheitsgesetze – etwa auf Grund einer staatsvertraglichen Geltungsanordnung – in Zukunft Relevanz auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewinnen können.

1649 *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht „gegenüber Radio Bremen in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen". Gem. § 47 Abs. 1 S. 2 NDR-StV „sind Informationen, über die der NDR zu journalistisch-redaktionellen Zwecken verfügt", von dem Anspruch gem. Abs. 1 S. 1 ausgeschlossen. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nimmt den WDR mit Blick auf „journalistisch-redaktionelle Informationen" gem. § 55a WDR-G vom Anwendungsbereich des IFG NRW aus. Während § 3 Nr. 9 BremIFG und § 47 Abs. 1 S. 2 NDR-StV damit als tatbestandliche Informationsrestriktionen formuliert sind, markiert § 55a WDR-G eine Anwendungsbeschränkung, genauer: eine sektorale Bereichsausnahme. Dieser Unterschied der Gesetzesformulierung bleibt indes inhaltlich ohne weitere Bedeutung, er ist lediglich rechtstechnischer Natur: In der Sache dürften sowohl § 3 Nr. 9 BremIFG und § 47 Abs. 1 S. 2 NDR-StV als auch § 55a WDR-G bloß deklaratorische Hinweise auf die Geltung der (rundfunk)verfassungsrechtlich determinierten Grenzen für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sein.[1650] Die betreffenden Gesetzgeber haben folglich nicht von ihrer Gestaltungsbefugnis zur Ausbalancierung des Spannungsverhältnisses zwischen Informationszugangsfreiheit und Informationsrestriktionen[1651] Gebrauch gemacht; sie wollen lediglich den Vorgaben der Rundfunkfreiheit Geltung verschaffen.

Sinngemäß werden (zum Teil) auch die gesetzlichen Anwendungsbeschränkungen hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gem. § 81 Abs. 1 Nr. 8 HessDSIG sowie § 1 S. 3 IFG SL als de facto-Ausnahmen

1650 Zu § 47 Abs. 1 S. 2 NDR-StV Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 42: „Hierdurch wird gewährleistet, dass auch, wenn der NDR sich im Rahmen seiner Programmautonomie gegen eine Verwendung der Informationen entscheidet, der Quellen- und Informantenschutz sichergestellt bleibt und die Rundfunkfreiheit nicht beeinträchtigt wird." – Zu § 55a WDR-G NRW LT-Drs. 14/9393 S. 188: Der Informationsanspruch des Bürgers sei „in Ausgleich zu bringen mit der grundrechtlich geschützten Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) des Rundfunkveranstalters". – Kaum hilfreich ist dagegen die Erklärung der Bremischen Bürgerschaft, Drs. 16/1000 S. 2, § 3 Nr. 9 BremIFG verdeutliche, „dass ein Informationsanspruch gegenüber Radio Bremen in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen nicht besteht". – Mangels Anwendbarkeit auf eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gegenstandslos, aber inhaltlich weitgehend identisch mit § 3 Nr. 9 BremIFG und § 55a WDR-G sind § 5 Nr. 6 HmbTranspG, § 3 Abs. 1 Nr. 10 IFG LSA und § 2 Abs. 5 S. 1 ThürTranspG. Siehe dazu Hmb Bürgerschafts-Drs. 20/4466 S. 18 („bezweckt den Schutz der Presse- und Rundfunkfreiheit"); LSA LT-Drs. 5/748 S. 23 („mit Rücksicht auf die Rundfunkfreiheit getroffen"); Thür LT-Drs. 5/4986 S. 16 („Ausdruck der Rundfunkfreiheit").

1651 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zugunsten „journalistisch-redaktioneller Informationen“ interpretiert.[1652] Die Formulierung jener (praktisch gegenstandslosen)[1653] Vorbehalte, das jeweilige Informationsfreiheitsgesetz sei in Bezug auf Rundfunkanstalten nur anwendbar, soweit sie „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ bzw. „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ erfüllen, nimmt den „journalistisch-redaktionellen“ Bereich aber gerade *nicht* aus; die „journalistisch-redaktionelle“ Berichterstattung im Sinne des verfassungsrechtlichen Rundfunkauftrags bildet vielmehr den Kern der staatlichen (Verwaltungs-)Aufgabe der Sender.[1654] *Keine* positivrechtlichen Normierungen zum Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ kennen außerdem das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sowie des Landes Berlin; nichts anderes trifft im Übrigen auf das BayDSG zu.

b) Verfassungsrechtliche Determinierung

Für den Schutz der „journalistisch-redaktionellen“ Informationen im Informationsfreiheitsrecht bleiben die skizzierten positivrechtlichen Differenzen gleichwohl unerheblich. Denn weder das Absehen von der expliziten Normierung eines Ausnahmetatbestands zugunsten „journalistisch-redaktioneller Informationen“ noch der Verzicht auf rundfunkspezifische Regelungen überhaupt bedeuten, dass es Informationsrestriktionen hinsichtlich „journalistisch-redaktioneller Informationen“ nicht gibt. Das Gegenteil ist der Fall. Zwar sind die Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsrechts grundsätzlich abschließend; die Rede ist insofern von einem Analogieverbot.[1655] Damit ist jedoch der Vorrang der Verfassung nicht in Frage gestellt: Die Maßgaben der Rundfunkfreiheit beanspruchen als verfassungsrechtli-

1652 In diesem Sinne reklamiert der hessische Gesetzgeber für „journalistisch-redaktionelle Informationen“ eine Ausnahme von dem Anwendungsbereich des Zugangsanspruchs gem. § 80 Abs. 1 S. 1 HessDSIG, siehe Hess LT-Drs. 19/6300 S. 11; im Anschluss daran *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 81 Rn. 19. – Vgl. ferner die zwar praktisch gegenstandslosen, aber weitgehend wortgleichen Regelungen gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 IFG BW – dazu BW LT-Drs. 15/7720 S. 61 („Dabei wird klargestellt, dass nach diesem Gesetz keine Informationszugangsansprüche gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen bestehen.“) –, gem. § 3 Abs. 7 LTranspG RP – dazu RP LT-Drs. 16/5173 S. 24 – sowie gem. § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 SächsTranspG.

1653 Dazu oben § 11 B. I. (S. 397 ff.).

1654 Dazu ausführlich § 11 A. III. 4. (S. 378 ff.).

1655 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 16 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

cher Mindeststandard im Informationsfreiheitsrecht auch dann Geltung, wenn der Gesetzgeber ihnen nicht ausdrücklich Rechnung trägt. Als Parallelen kann insofern auf den verfassungsrechtlich aufgegebenen Schutz des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung" im Informationsfreiheitsrecht[1656] oder auf die Begrenzung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs der Presse gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG durch die „Sicherung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste" (in Anlehnung an entsprechende Ausnahmetatbestände der Landespressegesetze)[1657] verwiesen werden. Rechtssystematisch liegt für den Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" in diesem Sinne ebenso die Zuordnung zu den jeweils den behördlichen Entscheidungsprozess schützenden Ausnahmetatbeständen des Bundes- und des Landesrechts nahe, sofern eine explizite Normierung zum Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" nicht existiert.[1658] Schützt das jeweilige IFG den behördlichen Entscheidungsprozess nur bis zu dessen Abschluss, wie dies bei § 4 Abs. 1 S. 1 IFG, § 10 Abs. 1 S. 1 BlnIFG und § 84 Abs. 1 S. 1 HessDSIG der Fall ist,[1659] sind die dadurch entstehenden „Lücken" ggf. durch den unmittelbaren Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu füllen.[1660]

2. Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" als Ausprägung der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung

Wenn der Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" allein die Gewährleistung des verfassungsrechtlich gebotenen Mindeststandards zur Wahrung der Rundfunkfreiheit bezweckt und dieser Mindeststandard ungeachtet seiner expliziten Normierung Geltung für das gesamte Informationsfreiheitsrecht beansprucht, sind die rundfunkspezifischen Grenzen des Informationszugangs bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abzuleiten. Angesprochen ist insofern

1656 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 21 ff.
1657 *BVerwG*, Urteil v. 18. 09. 2019 – 6 A 7/18, NVwZ 2020, 305 (Rn. 19).
1658 Parallel zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im IFG des Bundes *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 52.
1659 Zu § 4 Abs. 1 S. 1 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 25; zu § 84 Abs. 1 S. 1 HessDSIG *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 84 Rn. 6.
1660 Zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 53, der ferner auf die Möglichkeit des Schutzes gem. § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG hinweist.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung, konkret: der Informantenschutz und das Redaktionsgeheimnis.[1661]

a) Rekapitulation: Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis

Wie bereits an anderer Stelle dargelegt,[1662] überschneiden sich Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis zwar teilweise, sind aber keineswegs deckungsgleich, sondern jeweils eigenständige Ausprägungen der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr journalistischer Arbeit. Dabei sind weder der Informantenschutz noch das Redaktionsgeheimnis Verfassungsgebote mit festbestimmtem Inhalt. Ihr Gewährleistungsgehalt erschließt sich nur bei einer funktionalen Betrachtung: Der Informantenschutz dient der Wahrung des freien Informationsflusses zwischen den Medien und ihren Quellen; neben der Identität des Informanten sind deshalb die zugetragene Information selbst, sämtliche Kommunikationsvorgänge zwischen dem Informanten und dem betreffenden Medium sowie sonstige Informationen geschützt, deren Kenntnisnahme den Informationsfluss zwischen Medien und Informanten hemmen (können).[1663] Das Redaktionsgeheimnis schützt als Voraussetzung allgemein der freien redaktionellen Arbeit die *gesamte* redaktionelle Arbeit; umfasst sind nach der Rechtsprechung neben den Beratungen und den Entscheidungen in der Redaktion vor allem Unterlagen, die das Ergebnis eigener Beobachtungen und Ermittlungen dokumentieren, sowie – in Überschneidung zum Informantenschutz – die im Bereich journalistischer Recherche hergestellten Kontakte sowie zugetragene Informationen.[1664]

1661 Ähnlich *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289): Bei verfassungskonformer Auslegung gehöre „zu dem journalistisch-redaktionellen Bereich […] jede Information, die Einblicke in die dem Redaktionsgeheimnis unterfallende Informationsgewinnung, -verarbeitung oder -verbreitung ermöglicht oder deren Veröffentlichung auf andere Weise eine fremde Einflussnahme auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme konkret befürchten lässt".

1662 Siehe oben § 6 A. I. vor 1. (S. 160 f.).

1663 Ausführlich oben § 6 A. I. 1. (S. 161 ff.).

1664 Ausführlich oben § 6 A. I. 2. (S. 163 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

b) Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" als Abgrenzungsfrage

Anders als etwa vom WDR im Rahmen eines Verwaltungsstreitverfahrens vor dem VG Köln vorgetragen, kann vor diesem Hintergrund keine Rede davon sein, dass jede Unterscheidung zwischen „journalistisch-redaktionellen Informationen" sowie „anderen" Informationen (jenseits der rundfunkverfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr) „künstlich, lebensfremd und operativ nicht umsetzbar" sein müsse.[1665] Denn aus *juristischer* Perspektive ist der Schutz bestimmter Informationen im Rahmen der Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Prozesse weder ein absoluter noch ein grenzenloser Schutz; Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG adressiert nicht jeden, noch so abseitigen Zusammenhang zur redaktionellen Gestaltung des Rundfunkprogramms.[1666] In der funktionalen Logik insbesondere des Redaktionsgeheimnisses kann es nicht (allein) um tatsächlich kaum auszuschließende Rück- oder Vorwirkungen des Bekanntwerdens einer Information auf den Prozess der redaktionellen Programmgestaltung gehen. Im Gegenteil, es geht vor allem um die *juristische Zuordnung* einer Information zu diesem Prozess sowie um deren *grundrechtliche Relevanz* (auch) im Verhältnis zu anderen rechtlich relevanten Belangen, etwa legitimen (öffentlichen) Interessen an der Offenlegung der betreffenden Information. Der Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" wirft unter diesen Vorzeichen zwar Fragen der Abgrenzung auf, derartige Abgrenzungsfragen sind indes „juristischer Alltag", deren Beantwortung allein die Bildung eines *rechtlichen* Maßstabs erfordert.

Während die geforderte Abgrenzung zwischen „journalistisch-redaktionellen" und „anderen" Informationen bei „eindeutig" gelagerten Konstellationen, wie etwa der Vergabe von Reinigungsdienstleistungen,[1667] insofern kaum vor Probleme stellen dürfte, wird die Notwendigkeit der Bildung

1665 So aber der Beklagtenvortrag des WDR in *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (177).

1666 Ebenso *BVerwG*, Beschluss v. 27. 05. 2013 – 7 B 30.12, ZD 2014, 98 f. (Rn. 16): „Von einem Schutz, der undifferenziert die gesamte Tätigkeit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt umfasst, geht die Rspr. nicht aus."

1667 Dazu *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289). Kritisch *Degenhart*, ZUM 2012, 521 (522 f.): „Dies sind durchweg sehr eindeutig gelagerte Fallgestaltungen – leider benennt das Gericht keine gleichermaßen nachvollziehbaren Kriterien für Fälle, in denen mittelbarer Programmbezug besteht, gleichwohl der journalistisch-redaktionelle Bereich nicht betroffen ist."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

eines solchen rechtlichen Maßstabs umso deutlicher, je enger der faktische Zusammenhang einer Information zum Prozess der redaktionellen Programmgestaltung ist. Zur Maßstabsbildung bietet sich dabei wiederum ein Rückgriff auf den sog. „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“[1668] an: Nach der damit angesprochenen Rechtsprechung des BVerfG ist die Vertraulichkeit faktisch sensibler und rechtlich autonomer Willensbildungsprozesse – wie dies auch der Fall bei dem Prozess der redaktionellen Programmgestaltung ist – Ergebnis eines differenzierten Abwägungsprogramms. Dieses Abwägungsprogramm baut einerseits auf die Dichotomie „laufender Vorgang – abgeschlossener Vorgang“ – d. h. auf den Faktor „Zeit“ – und andererseits auf eine je-desto-Logik auf: Je enger der Bezug eines Sachverhalts zu dem verfassungsrechtlich geschützten Willensbildungsprozess, desto höher sind die Anforderungen an das jeweilige Offenlegungsinteresse.[1669] Dieses für die gubernative Willensbildung entwickelte Abwägungsprogramm ist mit Differenzierungen auch auf das Redaktionsgeheimnis, mit Blick auf seine herausragende Relevanz für die Freiheit der Medien aber nicht auf den Informantenschutz übertragbar.[1670] Parallel zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gilt demnach für das Redaktionsgeheimnis: Je enger ein abgeschlossener Sachverhalt mit der redaktionellen Willensbildung zusammenhängt, desto schwerer wiegt das Redaktionsgeheimnis wegen der zu befürchtenden einengenden Vorwirkungen auf die Freiheit zukünftiger Programmentscheidungen; umso eher ist die betroffene Information als „journalistisch-redaktionelle Information“ auch dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht entzogen. Je weiter der Vorgang aber zurückliegt, desto geringer sind diese zu erwartenden negativen Vorwirkungen und umso weniger ist die betreffende Information dem Informationszugang vorzuenthalten.[1671]

1668 Dazu ausführlich oben § 6 A. II. 1. (S. 169 ff.).
1669 Dazu oben § 6 A. II. 1. (S. 169 ff.).
1670 Dazu oben § 6 A. II. 2. (S. 172 ff.); insbesondere zur Bedeutung des Informantenschutzes § 6 A. II. 2. b) (S. 176 ff.).
1671 Dazu oben § 6 A. II. 2. a) (S. 173 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

c) Ergebnis: Keine Umdeutung einer Teilausnahme in eine Bereichsausnahme

Die Frage, ob eine Information als „journalistisch-redaktionelle Information" dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht entzogen ist, kann folglich nicht pauschal beantwortet werden, sondern nur mit Rücksicht auf den jeweiligen Einzelfall:[1672] Die Antwort hängt dabei *erstens* davon ab, ob die jeweilige Information (auch) an dem Gewährleistungsbereich des Informantenschutzes partizipiert; ist dies der Fall, ist der Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen. Ist die Information dagegen allein dem Redaktionsgeheimnis zuzuordnen, ist *zweitens* zwischen Informationen im Zusammenhang mit laufenden redaktionellen Vorgängen und solchen Informationen zu differenzieren, die sich allein auf abgeschlossene redaktionelle Prozesse beziehen. Während der Informationszugang bei laufenden Vorgängen mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wiederum unvereinbar ist, unterliegen abgeschlossene Prozesse *drittens* dem vorgestellten Abwägungsprogramm; insofern spielt insbesondere das Gewicht des (öffentlichen) Offenlegungsinteresses im Verhältnis zu dem redaktionellen Geheimhaltungsinteresse eine Rolle.

Fest steht damit, dass es eine entgrenzte Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung nicht gibt.[1673] Anders als zum Teil offenbar angestrebt, darf der verfassungsrechtlich gebotene Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht zum Anlass für das „Umdeuten einer Teilausnahme in eine Bereichsausnahme gegen den Willen des Gesetzgebers"[1674] genommen werden.[1675]

1672 Ebenso *BVerwG*, Beschluss v. 27. 05. 2013 – 7 B 30.12, ZD 2014, 98 f. (Rn. 18).

1673 Ebenso *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (268): Die „in manchen Informationsfreiheitsgesetzen explizit formulierte Grenze [zum Schutz ‚journalistisch-redaktioneller Informationen'] bezieht sich auf den Schutz der ‚spezifisch redaktionelle[n] Tätigkeit', verwehrt jedoch eine generelle Informationsblockade, weil der geforderte inhaltliche Zusammenhang mit der Programmgestaltung nicht zu beliebigen Schutzbehauptungen entgrenzt werden darf."

1674 Treffend *Schnabel*, ZD 2012, 291 f.

1675 So aber noch *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (179): „Die von dem Kläger vorgenommene Abgrenzung in die von der Rundfunkfreiheit erfasste journalistisch-redaktionelle und die sonstige Tätigkeit verkürzt den Schutzbereich des Grundrechts in unzulässigerweise und ist auch tatsächlich nicht praktikabel." Dazu zurecht kritisch *Schnabel*, ZUM 2010, 412 (416): Wenig überzeugende „bloße Wiederholung des Beklagtenvortrags".

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

3. Darlegungslast der Rundfunkanstalten

Jenseits dieses materiellen Gehalts des Schutzes „journalistisch-redaktioneller Informationen" im Informationsfreiheitsrecht ist der pauschale Verweis auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG schließlich auch aus verfahrensrechtlicher Perspektive ungeeignet, den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auszuschließen bzw. zu begrenzen. Denn die mit der Informationsfreiheit einhergehende Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen Informationszugangsfreiheit und Informationsrestriktion hat zur Konsequenz, dass die jeweils anspruchsverpflichtete Behörde die Darlegungslast für das Vorliegen von Ausnahmen zum Informationszugang trägt. Konkret bedeutet dies für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht: Reklamiert die jeweils anspruchsverpflichtete Rundfunkanstalt, die begehrte Information sei dem Informationszugang als „journalistisch-redaktionelle Information" entzogen, so genügt hierfür nicht die bloße Behauptung jenes Ausschlusstatbestands. Der Sender hat als anspruchsverpflichtete Behörde vielmehr anhand konkreter Tatsachen darzulegen, weshalb im konkreten Fall „journalistisch-redaktionelle Informationen" in Rede stehen. Die Preisgabe solcher Informationen, die bereits Rückschlüsse auf die geschützte Information zulassen, ist aber nicht gefordert.[1676]

II. Schutz personenbezogener Daten

Die informationsfreiheitsrechtlichen Ausnahmetatbestände zum Schutz personenbezogener Daten sind vor allem mit Blick auf die bereits an anderer Stelle thematisierte[1677] Transparenz individueller Vergütungen und Honorare herausgehobener Funktionsträger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Intendanten, Moderatoren, Chefredakteure, Sprecher) von Interesse. Da nach den Regelungen sämtlicher der hier untersuchten Informationsfreiheitsgesetze (sowie gem. § 47 Abs. 9 S. 1 Nr. 1 NDR-StV) der Schutz personenbezogener Daten weder absolut angeordnet noch der Informationszugang allein von der Einwilligung des Betroffenen abhängt, sondern einem Abwägungsvorbehalt mit dem Informationsinteresse des Antragstel-

1676 Vgl. zum Ganzen *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 61 ff.
1677 Siehe § 7 B. IV. (S. 255 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lers unterliegt,[1678] bietet sich insofern der Rekurs auf verfassungsrechtliche (Parallel-)Wertungen an. Unter diesen Vorzeichen ist für den Informationszugang hinsichtlich der individuellen Vergütungen und/oder Honorare herausgehobener Funktionsträger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten davon auszugehen, dass das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des betroffenen Funktionsträgers am Ausschluss des Informationszugangs regelmäßig überwiegt: In Anlehnung an den Kammerbeschluss des BVerfG zu der Veröffentlichung der Vergütung von Vorstandsmitgliedern gesetzlicher Krankenversicherungen[1679] steht dem mit dem Informationszugang verbundenen Grundrechtseingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ein öffentlicher Belang von erheblichem Gewicht gegenüber, dem die verfassungsrechtlich geschützten Vertraulichkeitsinteressen der betroffenen Funktionsträger (auch unter Berücksichtigung unionsrechtlicher sowie konventionsrechtlicher Vorgaben) untergeordnet werden können.[1680] Für einen derartigen Vorrang des Informationsinteresses namentlich an dem Einsatz öffentlicher Mittel spricht im Übrigen, dass mit den individuellen Vergütungen und/oder Honoraren allein die Sozialsphäre der Betroffenen berührt sein dürfte.

III. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist im gegebenen Kontext lediglich mit Blick auf die Abgrenzung zu dem Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" von Interesse. Obgleich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insofern anders als Privatrechtssubjekte jenseits des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG keinen grundrechtlich fundierten Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (gem. Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) beanspruchen können,[1681] schützen die entsprechenden informations-

1678 Für den Bund und das Saarland (im Wege des dynamischen Verweises gem. § 1 S. 1 IFG SL) § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 IFG; ferner § 6 Abs. 1 Alt. 2 BlnIFG; § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BremIFG; § 83 i. V. m. § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HessDSIG; § 9 Abs. 1 Buchst. e IFG NRW. Für den voraussetzungsvollen Zugangsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG: Art. 39 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BayDSG.

1679 *BVerfG-K*, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435.

1680 Ebenso *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (269 f.). – Dazu bereits § 7 B. IV. 2. und 3. (S. 259 ff.).

1681 *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (269).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

freiheitsrechtlichen Ausnahmetatbestände des Bundes- und Landesrechts auch die Sender: Der Wortlaut der Ausnahmetatbestände beschränkt den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht auf Privatrechtssubjekte, sondern erfasst alle Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ohne Ansehung der Person des jeweils „betroffenen" Geheimnisträgers.[1682] Erfasst sind damit auch juristische Personen des öffentlichen Rechts.[1683]

Indes sprechen Sinn und Zweck des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur für den Geheimnisschutz der öffentlichen Hand, wenn und soweit diese sich *erwerbswirtschaftlich* betätigt und damit in den Wettbewerb mit privaten Unternehmen tritt.[1684] Im Umkehrschluss ist die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben seitens der Verwaltung jenseits fiskalischer Hilfsgeschäfte und erwerbswirtschaftlicher Betätigungen nicht Gegenstand des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.[1685] Überschneidungen mit dem Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen" gibt es daher nicht; „journalistisch-redaktionelle Informationen" können nicht zugleich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein: Gerade die „journalistisch-redaktionelle" Berichterstattung, oder mit anderen Worten: die Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung bezeichnet die staatliche (Verwaltungs-)Aufgabe der Rundfunkanstalten.[1686]

Dementsprechend ist der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur relevant, wenn und soweit die begehrte Information nicht mehr der Erfüllung des Rundfunkauftrags zugeordnet werden kann; dies ist etwa der

1682 Siehe § 6 S. 2 IFG, § 7 S. 1 BlnIFG, § 6 S. 2 BremIFG: „Betroffener"; § 82 Nr. 4 HessDSIG, ferner Art. 39 Abs. 3 Nr. 3 BayDSG: „Betroffene Person". – Explizit § 8 S. 5 IFG NRW: „Betroffen sein kann auch eine öffentliche Stelle." – Zu § 47 Abs. 9 S. 1 Nr. 3 NDR-StV Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 44: „Solche Rechte kann im Einzelfall auch der NDR selbst geltend machen."

1683 Zum WDR *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (290); zum IFG (des Bundes) *OVG Bln-Bbg*, Beschluss v. 21. 04. 2015 – 12 N 88.13, juris (Rn. 21); zum BlnIFG *OVG Bln-Bbg*, Urteil v. 02. 10. 2007 – 12 B 11.07, juris (Rn. 24); a. A. zum IZG SH *OVG SH*, Beschluss v. 30. 03. 2005 – 4 LB 26/04, juris (LS 2). – Zum Ganzen *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 80.

1684 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 80; in diese Richtung auch *OVG Bln-Bbg*, Beschluss v. 21. 04. 2015 – 12 N 88.13, juris (Rn. 21).

1685 Zu § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 UIG *OVG Bln-Bbg*, Urteil v. 12. 02. 2015 – OVG 12 B 13/12, NVwZ-RR 2015, 801 (803). – Zu § 6 S. 2 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 80; ähnlich *Wegener*, NZS 2008, 561 (570); *Wiebe*, NVwZ 2019, 1705 (1708).

1686 Dazu ausführlich oben § 11 A. (S. 356 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Fall bei Randnutzungen, beispielweise der Vermietung von Räumlichkeiten an Dritte, oder bei Vorhaben wie dem – nicht realisierten (und womöglich nicht zulässigen) – ZDF Medienpark.[1687] Anhaltspunkte für die Zuordnung einer Information zum Bereich der Auftragserfüllung kann dabei die Frage nach dem grundrechtlichen Schutz der jeweiligen Tätigkeit geben: In diesem Sinne wird weder „alles, was die Rundfunkanstalt ‚anfaßt', […] ‚unter ihren Händen' nach dem König-Midas-Prinzip gleichsam zur Ausübung von Rundfunkfreiheit",[1688] es sind auch „etliche Tätigkeiten denkbar, die nicht hoheitlich sind, aber so weit von der Wahrnehmung der Rundfunkfreiheit entfernt sind, dass ihre Einbeziehung in den Schutzbereich nicht nachvollziehbar wäre".[1689]

E. Bewertung

Am Ende der Untersuchung des individuellen Informationszugangs bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht bleibt festzuhalten: Die Rundfunkanstalten kommen als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung grundsätzlich als anspruchsverpflichtete Stellen im Sinne der Informationsfreiheitsgesetze in Frage. Vor dem Hintergrund der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen wirft allein die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf die Mehr-Länder-Rundfunkanstalten sowie die Beteiligungsunternehmen der Sender Probleme auf; diese Probleme wären indes durch die Vereinbarung entsprechender (staatsvertraglicher) Geltungsanordnungen zugunsten eines Informationsfreiheitsgesetzes leicht zu lösen.[1690]

Kein Raum bleibt demgegenüber für die Behauptung, die Rundfunkfreiheit erlaube die Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht nicht. Insbesondere kann keine

1687 Dazu *Degenhart*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Freizeitparks, S. 68 ff.

1688 *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 67.

1689 *Schnabel*, ZUM 2010, 412 (416).

1690 Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert vor diesem Hintergrund „die Schaffung ausdrücklicher Rechtsvorschriften […] nach denen die jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit anzuwenden sind", siehe Entschließung vom 24. 06. 2010, abrufbar im Internet unter https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/IFK-Entschliessung_Rundfunkanstalten_vom_24.6.2010.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Rede von einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung zulasten der Rundfunkanstalten sein; sofern mit Blick auf die durch ihre Finanzierung frei von ökonomischen Zwängen gestellten Sender überhaupt von „Wettbewerbsverzerrungen" gesprochen werden kann, handelt es sich um verfassungsrechtlich erlaubte Verzerrungen des Wettbewerbs.[1691] In diesem Sinne hat auch das OVG NRW erkannt:

> „Soweit der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Blick auf deren Finanzierung eine größere Transparenz abverlangt als privaten Anbietern, liegt darin auch kein unzulässiger Eingriff in den publizistischen Wettbewerb. Dieser wird durch einen Informationsanspruch bezogen auf Informationen, die nicht den journalistisch-redaktionellen Bereich betreffen, für sich genommen nicht notwendig negativ beeinflusst. Es spricht nichts dafür, dass der Gesetzgeber mit Blick auf etwaige Wettbewerbsnachteile veranlasst gewesen sein könnte, das aus der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks folgende öffentliche Informationsinteresse weiter zurückzustellen. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass durch die Gewährung eines sachgerecht begrenzten Informationsanspruchs die Erfüllung des Programmauftrags mit Blick auf einen zunehmenden wirtschaftlichen Wettbewerb um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer gefährdet sein könnte. Die Wirksamkeit der besonderen organisatorischen Sicherungen zur Gewährleistung der Vielfalt und Unabhängigkeit der Berichterstattung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird durch Offenlegung von Tatsachen außerhalb des journalistisch-redaktionellen Bereichs nicht in Frage gestellt."[1692]

Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen. Der Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht ist weder mit der Rundfunkfreiheit im Allgemeinen noch mit den Funktionsbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Besonderen unver-

1691 *Schnabel*, ZD 2012, 291 (292) geht so weit, festzustellen: „Der Mangel an Waffengleichheit ist daher kein Zustand, der durch die Gerichte zu korrigieren wäre, sondern verfassungsrechtlich gewollt."

1692 *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289 f.). – Zustimmend *Degenhart*, ZUM 2012, 521 (522 f.): „Dass eine durch Gebühren – und demnächst durch den steuerähnlichen Rundfunkbeitrag – finanzierte öffentlich-rechtliche Anstalt sich in weitergehendem Maße dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit stellen muss als private Unternehmen, dies jedenfalls wird vom OVG NRW zu Recht betont […]."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einbar. Denn den Funktionsbedingungen der Sender kann im Rahmen gesetzlicher Informationsrestriktionen mit hinreichender Flexibilität Rechnung getragen werden, wie etwa die informationsfreiheitsrechtlichen Ausnahmetatbestände zum Schutz journalistisch-redaktioneller Informationen demonstrieren. Insbesondere das gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützte Vertrauensverhältnis zwischen den Sendern und ihren Informanten (Informantenschutz) sowie das Redaktionsgeheimnis bleiben so auch unter Geltung der Informationsfreiheitsgesetze gewahrt. Zu guter Letzt darf mit der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten auf Folgendes hingewiesen werden: Die Geltung der Informationsfreiheitsgesetze kann die Rundfunkanstalten „in ihrem demokratischen Auftrag und Selbstverständnis nachhaltig stärken".[1693] Transparenz ist keine Bedrohung, Transparenz kann vielmehr Vertrauen schaffen.

1693 Entschließung vom 24. 06. 2010, abrufbar im Internet unter https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/IFK-Entschliessung_Rundfunkanstalten_vom_24.6.2010.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023). – Zu der demokratischen Funktion der Informationsfreiheit siehe bereits oben, § 10 A. (S. 347 f.). – Befürchtungen, der Informationszugang könnte zu einer administrativen Überforderung der Sender führen, wie sie etwa *Steul*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 229 (234) äußert, sind demgegenüber unbegründet, siehe auch *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (290).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gesamtbilanz

Am Ende dieser Arbeit steht eine Gesamtbilanz. Ziel dieser Gesamtbilanz ist nicht, den Gang und die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung im Einzelnen zusammenzufassen. Es geht vielmehr um einen resümierenden Rückblick. In diesem Sinne dominiert eine analytische Perspektive, die anhand exemplarisch aufgegriffener Einzelaspekte der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten die Thesen der Arbeit illustriert.

A. Ausgangspunkt: Prozeduraler Transparenz-Begriff

Jede wissenschaftliche Untersuchung steht vor der Notwendigkeit, sich von ihrem Gegenstand einen – im wahrsten Sinne des Wortes – „Begriff" zu machen. Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist deshalb die Bildung eines juristisch anschlussfähigen Transparenz-Begriffs. Unterstellt werden dabei folgende Prämissen: *Erstens* ist Transparenz kein Selbstzweck, kein Ziel in sich, sondern stets ein Mittel zur Erreichung externer, von der Transparenz verschiedener Ziele.[1694] Aus verfassungsrechtlicher Perspektive bedeutet dies: Die mit der Transparenz konkret verfolgten (verfassungslegitimen) Ziele bestimmen den Grund und die Grenzen der Transparenz. Damit Transparenz diese Ziele – genannt seien exemplarisch Akzeptanz, Kontrolle und gesellschaftliche Teilhabe – erreichen kann, muss ein Transparenz-Begriff *zweitens* die Bedingungen gelungener Kommunikation berücksichtigen.[1695] *Drittens* existiert kein juristisch verbindlicher Begriff der Transparenz; zwar ist die Transparenz ein Topos sowohl der Rechtsprechung des BVerfG als auch der Gesetzgebung, weder das Gericht noch der Gesetzgeber machen sich aber einen Begriff von der Transparenz.[1696]

Vor dem Hintergrund dieser Annahmen erfolgt eine Annäherung an die begriffliche Substanz der Transparenz hier nicht etwa anhand der Etymologie des Wortes („Durchschaubarkeit"), die die Akzentuierung des Begriffs als einen Zustand nahelegt. Vielmehr wird die Transparenz unter Rekurs

1694 Dazu § 2 A. (S. 41 ff.).
1695 Dazu § 2 B. (S. 43 f.).
1696 Dazu § 3 A. vor I. (S. 52).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auf den allgemeinen Sprachgebrauch als ein Vorgang charakterisiert, und zwar: als ein Vorgang des Abbaus von Informationsasymmetrien. Dieser Vorgang bezieht sich auf einen „Erkenntnisgegenstand", mit anderen Worten: es geht nicht lediglich um die Übertragung von Informationen, sondern um einen Kommunikationsvorgang, und insofern auch: Verständlichkeit.[1697] Unter juristischen Vorzeichen ist Transparenz damit ein normativ gesteuerter Prozess des Abbaus von Informationsasymmetrien in Bezug auf einen bestimmten Erkenntnisgegenstand.[1698]

Es ist dieser Transparenz-Begriff, der die vorliegende Arbeit prägt, ihren Gang programmiert. Dabei öffnet das prozedurale Verständnis der Transparenz zum einen den Blick auf die verschiedenen Wirkrichtungen von Transparenz: Transparenz kann sich als Vorgang innerhalb der Rundfunkanstalten vollziehen (interne Transparenz) oder aber nach außen richten, sei es an andere Akteure der Rundfunkordnung wie die KEF (Inter-Akteur-Transparenz) oder an die Gesellschaft (externe Transparenz). Zum anderen rückt die prozedurale Perspektive die Transparenz in die Nähe des verfahrensrechtlichen Denkens im Verwaltungsrecht. Der hier vorgeschlagene Transparenz-Begriff erschließt dieses Denken so für die Transparenz der Rundfunkanstalten.

B. Verfassungsrecht: Zwischen Transparenzgebot und Vertraulichkeitsgewähr

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive adressiert die Frage nach der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vor allem die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Obgleich damit ein Grundrecht angesprochen ist, sind die wesentlichen verfassungsrechtlichen Determinanten der Transparenz der Rundfunkanstalten nicht abwehrrechtlicher Natur. Unter den Vorzeichen der ohnehin zu verzeichnenden Dominanz objektivrechtlicher Deutungsmuster der Rundfunkfreiheit[1699] sind es die objektivrechtlichen Gehalte des Grundrechts, die den Grund und die Grenzen der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bestimmen.

Ein Fundament dieser objektiv-rechtlichen Determinanten ist nach wie vor die von *Christian Starck* so treffend bezeichnete „unauflösbare Ver-

1697 Dazu § 3 A. I. (S. 53 ff.).
1698 Dazu § 3 A. III (S. 56 f.).
1699 Vgl. *Schmitt*, DÖV 2019, 949 (950 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

klammerung von politischer Freiheit und Organisation".[1700] Ausgehend von dieser Einsicht können die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als Ausprägungen des Grundrechtsschutzes durch Organisation, des Grundrechtsschutzes durch Verfahren sowie des institutionellen Schutzes der Freiheit der Medien akzentuiert werden: Die (interne sowie externe) Transparenz der Gremien ist unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen ein Aspekt des Grundrechtsschutzes durch Organisation; als „Sachwalter der Allgemeinheit", die (normativ) effektiven Einfluss auf die Wahrnehmung des *gesamten* (Rundfunk-)Auftrags der Rundfunkanstalten üben (sollen), stehen den Gremien zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe Selbst- und Fremdinformationsrechte zu,[1701] umgekehrt verlangt u. a. „die Art" dieser Aufgabe auch ein Mindestmaß externer Transparenz der Gremien.[1702] Die Transparenz der Rundfunkfinanzierung ist demgegenüber ein Aspekt des Grundrechtsschutzes durch Verfahren; die verfassungsrechtlich geforderte Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung zur Vorbeugung politischer Einflussnahme auf die Rundfunkanstalten und ihr Programm impliziert insbesondere den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den in die Finanzierung der Sender eingebundenen Akteuren (Rundfunkanstalten, KEF, Parlamente), wirkt sich aber auch auf die externe Transparenz der Rundfunkfinanzierung aus (Stichworte: Begründungspflicht bei Abweichung von dem Vorschlag der KEF, Berichte der KEF).[1703] Die Grenzen der Transparenz der Rundfunkanstalten können schließlich dem institutionellen Schutz der Freiheit der Medien zugeordnet werden; die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung ist eine Voraussetzung der freien Berichterstattung durch Rundfunk überhaupt.[1704]

Im Ergebnis fordert die Rundfunkverfassung weder die umfassende Transparenz der Rundfunkanstalten noch stehen die skizzierten objektivrechtlichen Postulate des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG der Einführung entsprechender Transparenzpflichten pauschal entgegen. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive kaum zu beanstanden ist, wenn der Gesetzgeber insofern an die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten andere (d. h. strengere) Anforderungen stellt als an die Transparenz der privaten Rundfunkveranstalter: Ein Gebot strikter Gleichbehandlung kennt Art. 5

1700 *Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 7.
1701 Dazu § 5 B. I. (S. 82 ff.).
1702 Dazu § 5 B. II. (S. 92 ff.).
1703 Dazu § 7 B. II. (S. 241 ff.).
1704 Dazu § 6 A. (S. 159 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abs. 1 S. 2 GG nicht; im Gegenteil, öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter sind *kategorial* verschieden. Schließlich ist mit diesen verfassungsrechtlichen Determinanten der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kein geschlossenes System beschrieben: Die objektivrechtlichen Gehalte des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG werden weiterhin Gegenstand der fortwährenden Weiterentwicklung der Rundfunkordnung durch das BVerfG sein. Trotz der oft beklagten Dominanz der Rechtsprechung des BVerfG bleibt aber der parlamentarische Gesetzgeber der Herr der Rundfunkordnung: Er hat es in der Hand, die Transparenz der Sender normativ zu gestalten.

C. Rundfunkrecht: Transparenz durch Prozeduralisierung

Abseits der rundfunkrechtlichen Regelungen zur Transparenz der Gremien, die als ein „Schlüssel" zur Transparenz der Rundfunkanstalten bezeichnet werden können, und ungeachtet der sich einer abstrahierenden Darstellung weitgehend entziehenden Veröffentlichungspflichten der Sender, sind es vor allem die Potenziale der Prozeduralisierung des Rundfunkrechts für die Transparenz der Rundfunkanstalten, die auf Ebene des für die Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten relevanten Gesetzesrechts eine Hervorhebung verdienen. Die fortschreitende Prozeduralisierung des Rundfunkrechts kann insofern neben dem allgemeinen Vorzug, dass auf diesem Wege die grundrechtsschonende Konkretisierung offener gesetzlicher Vorgaben gelingt, auf unionsrechtliche Einflüsse sowie auf den bereits skizzierten rundfunkverfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz durch Verfahren im Rahmen der Rundfunkfinanzierung zurückgeführt werden. Konkret angesprochen sind damit insbesondere das Verfahren zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags gem. § 32 MStV („Drei-Stufen-Test"),[1705] die prozeduralen Konzepte der Auftragskonkretisierung gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV,[1706] §§ 4a, 4b, 4c DW-G[1707] sowie das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten gem. §§ 1-6 RFinStV.[1708] Am eindrücklichsten können die Potenziale der Prozeduralisierung für die Transparenz der Rundfunkanstalten indes an-

1705 Dazu § 6 C. (S. 189 ff.).
1706 Dazu § 6 D. I. (S. 210 ff.).
1707 Dazu § 6 D. II. (S. 213 ff.).
1708 Dazu § 7 C. (S. 266 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

hand eines Negativbeispiels illustriert werden, und zwar anhand der Personalauswahl der Sender: Während die gegenwärtige Praxis weitgehend auf verfahrensrechtliche Elemente wie etwa die öffentliche Ausschreibung der Position des Intendanten verzichtet und die Personalauswahl so informellen, kaum nachvollziehbaren oder überprüfbaren – schlicht: intransparenten – Mechanismen überlässt,[1709] könnte eine (zudem den Direktiven des Art. 33 Abs. 2 GG genügende) Prozeduralisierung derartiger Entscheidungen erheblich zur Transparenz der Personalauswahl beitragen, denn: Verfahren tragen durch die Strukturierung von Entscheidungen und in diesem Rahmen die Aggregierung der für die Entscheidung erforderlichen Informationen wesentlich zum Abbau von Informationsasymmetrien bei. Insbesondere geschieht dieser Abbau von Informationsasymmetrien durch verfahrenseröffnende Akte wie öffentliche Ausschreibungen, durch die Einbeziehung der von der jeweiligen Entscheidung potenziell Betroffenen oder aber auch lediglich interessierter Dritter in das Verfahren, in diesem Sinne durch öffentliche Anhörungen, Aufforderungen zu Stellungnahmen, ferner durch die Dokumentation des Verfahrens und schließlich durch die Veröffentlichung eines ggf. begründeten Verfahrensergebnisses. Zutreffend erfasst werden diese Aspekte, wenn man Verfahren vor diesem Hintergrund als „Kommunikationsprozesse" apostrophiert; offen liegt damit auch der Zusammenhang zwischen Prozeduralisierung und Transparenz. Die Prozeduralisierung des Rundfunkrechts ist demnach zwar kein Allheilmittel. Nicht in Abrede gestellt werden soll der mit der Durchführung komplexer Verfahren verbundene personelle, zeitliche und finanzielle Aufwand. Indes können die Rationalitäts- und Akzeptanzgewinne insbesondere der skizzierten partizipativen Verfahrenselemente die Effizienz des Entscheidens durchaus auch erhöhen.

D. Informationsfreiheitsrecht: Rundfunkanstalten als Behörden

Die Frage nach der Anspruchsverpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht ist vor allem eine Frage nach der verwaltungsorganisatorischen Zuordnung der Sender: Sind die Rundfunkanstalten Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung und insofern „Behörden" im funktionalen Sinne? Die herrschende Lehre verneint diese

1709 Dazu § 8 B. (S. 327 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Frage im Wesentlichen mit Verweis einerseits auf die Staatsferne, andererseits auf die Grundrechtsberechtigung der Rundfunkanstalten und will den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stattdessen „zwischen Staat und Gesellschaft" verorten. Nimmt man dagegen zur Kenntnis, dass die „Staatsferne" des Rundfunks lediglich den Modus der Aufgabenwahrnehmung adressiert, das Grundgesetz die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben im Kontext der funktionalen Selbstverwaltung insofern auch „fern des Staates" zulässt und die Grundrechtsberechtigung der Rundfunkanstalten allein ein Rechtsverhältnis der Sender bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bezeichnet, können die Argumente der herrschenden Lehre gegen die Zuordnung der Sender zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung kaum Bestand haben. Im Gegenteil, ausgehend von der Rechtsprechung des BVerfG zur verfassungsrechtlichen Begründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Veranstaltung von Rundfunk als ein Gegenstand der informationellen und kulturellen Daseinsvorsorge zu charakterisieren. Als Einrichtungen dieser informationellen und kulturellen Daseinsvorsorge nehmen die Rundfunkanstalten eine *staatliche* Aufgabe wahr, und zwar: die Aufgabe der „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung".[1710] Im Ergebnis kommen die Sender als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung damit grundsätzlich als anspruchsverpflichtete Behörden im Sinne des Informationsfreiheitsrechts in Frage. Während vor diesem Hintergrund von einer Anspruchsverpflichtung der Bundesrundfunkanstalt DW sowie der (Ein-)Landesrundfunkanstalten HR, RB, SR und WDR gemäß dem jeweils anwendbaren Informationsfreiheitsgesetz auszugehen ist,[1711] scheitert die Anwendbarkeit eines Informationsfreiheitsgesetzes bei den Mehr-Länder-Rundfunkanstalten Deutschlandradio, MDR, SWR und ZDF in Ermangelung einer insofern erforderlichen rundfunkstaatsvertraglichen Geltungsanordnung. Etwas anderes gilt allein für den RBB kraft ausdrücklicher Regelung zur Anwendung des Rechts des Landes Berlin sowie für den NDR, der nach der informationsfreiheitsrechtlichen Spezialregelung gem. § 47 NDR-StV informationspflichtig ist.[1712] Die Rundfunkfreiheit steht einer Anspruchsverpflichtung der Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht im Übrigen nicht

1710 Dazu § 11 A. (S. 356 ff.).
1711 Dazu § 11 B. I. 1. (S. 398 f.).
1712 Dazu § 11 B. II. (S. 402 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

entgegen; ihren Vorgaben ist aber in Form von Informationsrestriktionen Rechnung zu tragen.[1713]

E. Zusammenschau: Wechselverhältnis zwischen objektiv-rechtlicher Transparenz und subjektiv-rechtlicher Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten

Wie die Zweiteilung der vorliegenden Untersuchung illustriert, kann der Abbau von Informationsasymmetrien aus normativer Perspektive sowohl Gegenstand entsprechender Gebote des objektiven Rechts als auch Gegenstand subjektiv-rechtlicher Ansprüche bspw. auf Informationszugang sein. Ersteres wird hier als „objektiv-rechtliche Transparenz", Letzteres als „subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung" der Rundfunkanstalten vorgestellt. Das Verhältnis von objektiv-rechtlicher Transparenz und subjektiv-rechtlicher Transparenzverpflichtung kann insofern als ein solches wechselseitiger Ergänzung charakterisiert werden; allein eine Zusammenschau beider Aspekte kann die Transparenz der Rundfunkanstalten hinreichend abbilden: Während die objektiv-rechtliche Transparenz unabhängig von ihrer individuellen Geltendmachung ist und einer gerichtlichen Durchsetzung nicht offen steht, ist die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten individuell durchsetzbar, aber auch auf ihre Geltendmachung angewiesen. Zurückgeführt werden kann dieser unterschiedliche Wirkmechanismus auf die – zugespitzte – Formel: Die objektiv-rechtliche Transparenz ist eine Frage der Rechts*setzung*, die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung eine Frage der Rechts*durchsetzung*. Unter diesen Vorzeichen können objektiv-rechtliche Transparenzpflichten zwar faktisch an die Stelle subjektiv-rechtlicher Ansprüche auf Informationszugang treten, sofern die jeweils begehrten Informationen ohnedies zu veröffentlichen sind. Die Transparenzpflichten des objektiven Rechts können indes auch erst den Anlass für die Beantragung weitergehender Informationen geben und insofern die Tatsachengrundlage für die Formulierung subjektiv-rechtlicher Ansprüche bilden. Umgekehrt kann die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten „blinde Flecken" des objektiven Rechts kompensieren und diese „blinden Flecken" ggf. durch die anschließende Veröffentlichung der im Wege des individuellen Informationszugangs erlangten Informationen beseitigen.

1713 Dazu § 11 D. I. (S. 439 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

F. Ausblick

Es sind schließlich nicht allein die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Aspekte, die den normativ determinierten Abbau von Informationsasymmetrien in Bezug auf den Erkenntnisgegenstand „öffentlich-rechtlicher Rundfunk" bestimmen. Der Topos „Transparenz" markiert ein potenziell uferloses Feld, das kaum je erschöpfend zu durchdringen sein wird. Abschließend soll der Blick gleichwohl für die Öffentlichkeitsarbeit der Rundfunkanstalten (I.) sowie die Verantwortung der Parlamente und Landesregierungen (II.) geweitet werden.

I. Öffentlichkeitsarbeit als Aspekt der Transparenz

Die Öffentlichkeitsarbeit, verstanden als die um gesellschaftliche Akzeptanz werbende Selbstdarstellung des Staates, ist das Recht und die Aufgabe aller Staatsfunktionen.[1714] Wer die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (zutreffend) als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung charakterisiert, muss vor diesem Hintergrund zu dem Ergebnis kommen, dass die Öffentlichkeitsarbeit auch eine Aufgabe aller Rundfunkanstalten ist. Die Öffentlichkeitsarbeit der Rundfunkanstalten kann dabei einen wesentlichen Aspekt ihrer Transparenz bilden – vorausgesetzt, sie dient nicht allein der unkritischen Bewerbung der Sender, ihres Programms und damit zugleich der Verhüllung von Defiziten, Fehlern und Irrtümern: Gefordert ist eine Öffentlichkeitsarbeit, die tatsächlich an dem Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft interessiert ist, insofern auch Fehler benennt und allgemein die Kommunikation mit den Bürgern auf Augenhöhe sucht.[1715]

In diesem Sinne sollen hier beispielhaft drei Bereiche genannt werden, in denen die Transparenz der Rundfunkanstalten von der Öffentlichkeitsarbeit der Sender profitieren kann: Besondere Relevanz kann die Öffentlichkeitsarbeit erstens für solche Bereiche erlangen, in denen objektive Transparenzpflichten der Sender nicht existieren, die aber zugleich nicht als

1714 *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, § 37 Rn. 76 f.

1715 Zum ambivalenten Verhältnis zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz *Jestaedt*, AöR 126 (2001), 204 (233 ff.): „Gezielte Nicht-Öffentlichkeit oder auch Intransparenz also als Medium staatlicher Selbstdarstellung und – darin – Medium staatlicher Selbsterhaltung."

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

„Grundsatzentscheidungen" einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten sind. Exemplarisch können dazu die *überobligatorische* Veröffentlichung von Informationen zu den durchschnittlichen Ausgaben für die Produktion einer Folge der Krimireihe „Tatort"[1716] oder der Redaktionsblog der „Tagesschau"[1717] gezählt werden.[1718] Zweitens kann auch die öffentliche Wahrnehmung *obligatorischer* Veröffentlichungen, die selbst Gegenstand objektiver Transparenzpflichten sind, im Wege der Öffentlichkeitsarbeit gesteigert werden. Neben Hinweisen auf die entsprechenden Veröffentlichungen etwa in Form von Pressemitteilungen gehört dazu auch die verständliche Aufbereitung und einfache Verfügbarkeit der Informationen:[1719] Ist nicht nur die Existenz gesetzlich vorgeschriebener Veröffentlichungen kaum bekannt, sondern verbergen sich die entsprechenden Informationen außerdem in dem Wust schwer durchschaubarer Internetauftritte, laufen die objektiven Transparenzpflichten faktisch leer.[1720] Angesprochen sind drittens die Gremien der Rundfunkanstalten und ihre Mitglieder, die durch eine eigenständige, von den Sendern unabhängige Öffentlichkeitsarbeit in das öffentliche Bewusstsein treten und insofern Aufmerksamkeit für ihre Tätigkeit als „Sachwalter der Allgemeinheit" gewinnen könnten.[1721] Als positives Beispiel darf insofern die Initiative des ZDF Fernsehrat-Mitglieds *Leonard Dobusch* gelten, der u. a. in seiner auf netzpolitik.org veröffentlichten Serie „Neues aus dem Fernsehrat"[1722] regelmäßig von der Arbeit des Gremiums berichtet.

1716 Die Übersicht zu den durchschnittlichen Ausgaben für den Tatort im Ersten wurde zwischenzeitlich wieder gelöscht, ist aber im Internet nach wie vor abrufbar unter https://web.archive.org/web/20221110100800/https://www.ard.de/die-ard/wie-wir-funktionieren/Ausgaben-fuer-den-Tatort-100 (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1717 Abrufbar im Internet unter https://blog.tagesschau.de/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1718 Ferner zu den freiwilligen Veröffentlichungen des MDR *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (241 f.).

1719 Ebenso (zum Verwaltungsrat des ZDF) *Thomaß/Dupuis*, Öffentliche Anteilnahme, epd medien 35/2014, 5 (8).

1720 Dazu *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (4 f.). – Die European Broadcasting Union (EBU) empfiehlt Rundfunksendern in ihrem Ratgeber zur Veröffentlichung von Informationen im Internet, dass relevante Informationen ausgehend von der Startseite des jeweiligen Internetauftritts in weniger als drei Klicks erreichbar sein sollen, siehe *European Broadcasting Union*, Assessing Transparency, S. 13.

1721 Ähnlich *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (5).

1722 netzpolitik.org, Neues aus dem Fernsehrat, abrufbar im Internet unter https://netzpolitik.org/neues-aus-dem-fernsehrat/ (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Für sämtliche dieser Bereiche gilt dabei: Die *transparente* Öffentlichkeitsarbeit ist auf den Willen der Beteiligten zur Transparenz angewiesen; sie lebt in gewisser Weise von Voraussetzungen, die rechtlich schwer zu garantieren sind, kurz: von einer „Kultur der Transparenz".[1723] Dabei dürften zumindest die technischen Voraussetzungen im Zeitalter des Internets gegeben sein.[1724]

II. Verantwortung von Parlamenten und Landesregierungen

Wenn hier am Ende die Verantwortung der Parlamente und Landesregierungen für die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten hervorgehoben wird, ist dies kein bloßer Allgemeinplatz. Denn unter den Vorzeichen der verfassungsrechtlich geforderten „positiven" Rundfunkordnung steht mit dieser Verantwortung nicht lediglich die oft bemühte, unspezifische „politische" Verantwortung der Parlamente und (Landes-)Regierungen in Rede. Im Gegenteil, das Grundgesetz überträgt der Gesetzgebung die spezifische *Pflicht*, im Wege „materielle[r], organisatorische[r] und Verfahrensregelungen" sicherzustellen, „daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird".[1725] Mit anderen Worten: Die Parlamente schulden die (legislative) Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch den Rundfunk. Als Adressaten dieses rundfunkverfassungsrechtlichen Ausgestaltungsauftrags tragen die gesetzgebenden Körperschaften die Verantwortung nicht nur für die Rundfunkordnung, sondern auch für die (Einrichtung der) öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Die Verantwortung der Parlamente und Landesregierungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist vor diesem Hintergrund eine verfassungsrechtlich fundierte Verantwortung, die primär im Dienste der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung wahrgenommen

1723 Von einer „Kultur der Transparenz" spricht auch *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (5).

1724 Zu widersprechen ist dagegen der insofern von *Rössler*, in: Kumulierte Evidenzen, S. 39 (65) geäußerten These, dass „[i]n letzter Konsequenz […] irgendwann auch die öffentliche Kontrolle des Rundfunks durch gesellschaftlich relevante Gruppen online und mit Instrumenten von Social Media organisiert werden und damit das bestehende System der Rundfunkkontrolle ablösen" könnte.

1725 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (320).

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

werden sollte. Auf die Transparenz der Sender gewendet bedeutet dies zunächst, dass die Parlamente in ihrer Rolle als Rundfunkgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Transparenz der Rundfunkanstalten (Stichwort: „Mindestmaß" der Gremientransparenz[1726]) zu verwirklichen haben. Vor allem sind in dem gegebenen Kontext allerdings die zentrale Stellung der Parlamente im Rahmen des prozeduralen Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags[1727] sowie insofern ihre Rolle als Adressaten gesetzlicher Berichtspflichten (§ 5a RFinStV,[1728] § 37 S. 3 MStV[1729]) angesprochen; mit Blick auf die Landesregierungen geht es ferner um die Verhandlung intraföderaler Staatsverträge im Bereich des Rundfunks (MStV, RFinStV, RBStV): Nehmen die Parlamente und Landesregierungen ihre verfassungsrechtliche Verantwortung ernst, statt die Medienpolitik als partei- und wahltaktischen Spielball zu entfremden, sollte bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben die sachlich orientierte und öffentlich geführte Auseinandersetzung im Vordergrund stehen. Parlamente und Landesregierungen könnten so nicht nur erheblich zur Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (und der Medienpolitik) beitragen, der Verzicht auf opportune politische Agenden und die Besinnung auf die eigene Integrationsfunktion könnten auch die Akzeptanz der Sender stärken. Nicht im Sinne einer so verstandenen Verantwortung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist deshalb die geheime Aushandlung von Rundfunk- bzw. Medienstaatsverträgen im Rahmen von nicht öffentlich tagenden Kommissionen und Untergruppierungen der Staats- und Senatskanzleien (Stichwort: „Hinterzimmer-Politik")[1730] oder jüngst die Verweigerung einer Rundfunkbeitragserhöhung durch den sachsen-anhaltinischen Landtag unter Verletzung (u. a.) der verfassungsrechtlich abgesicherten Begründungspflicht.[1731]

1726 Dazu § 5 B. II. (S. 92 ff.).
1727 Dazu § 7 B. II. (S. 241 ff.).
1728 Dazu § 7 F. I. (S. 311 ff.).
1729 Dazu § 7 E. I. 2. (S. 300 ff.).
1730 Dazu ausführlich unter den Vorzeichen der „verfassungsrechtlichen Grundsätze von Öffentlichkeit und Transparenz" *Eggerath*, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, S. 246 ff. – Zur (medialen) Kritik ferner *Hanfeld*, Geheimsache, FAZ Nr. 239 v. 15. 10. 2014, S. 13; Dauerdialog, FAZ Nr. 300 v. 27. 12. 2018, S. 13. – Vor diesem Hintergrund zu einem informationsfreiheitsrechtlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Einführung und Umsetzung des 15. RÄndStV *VG Mainz*, Urteil v. 23. 04. 2021 – 4 K 521/19.MZ, BeckRS 2021, 15995.
1731 *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389; dazu *Schmitt*, NVwZ 2021, 1435.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nach all dem bleibt: Eine Diskreditierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mag zwar – je nach adressiertem Publikum – politisch opportun scheinen, ist aber mit Blick auf die Voraussetzungen der freien Meinungsbildung stets kurzsichtig. Konstruktive Kritik ist dagegen notwendig. Letzteres ist auch ein Anliegen dieser Arbeit.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert, Die Bedeutung des Rechtsverhältnisses für die Grundrechtssubjektivität von Organisationen, in: Wilke/Weber, Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, 1977, S. 1.

Alexander, Christian, Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch der Presse gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, ZUM 2013, S. 614.

Amann, Melanie, Die schwarzen Kanäle, FAZ Nr. 50 vom 16. 12. 2012, S. 37.

dies., „Der Rundfunkbeitrag ist wie eine Kurtaxe", Gespräch mit Paul Kirchhof, FAS Nr. 3 vom 20. 01. 2013, S. 23.

Antweiler, Clemens, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, S. 85.

ders.; Dreesen, Kai Petra, Vergaberechtliche Beurteilung der Rundfunkgebührenfinanzierung – Neue Entwicklungen und Parallelen zum Beihilferecht, EuZW 2007, S. 107.

Arndt, Adolf, Das Werbefernsehen als Kompetenzfrage, JZ 1965, S. 337.

Augsberg, Steffen, Verfassungsrechtliche Aspekte einer gesetzlichen Offenlegungspflicht für Vorstandsbezüge, ZRP 2005, S. 105.

Austermann, Philipp, Das neue Lobbyregistergesetz des Bundes, NVwZ 2021, S. 585.

ders., Strengere Regeln und mehr Transparenz – Änderungen des Abgeordnetengesetzes, NVwZ 2021, S. 1081.

Badura, Peter, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, 1986.

Bannas, Günter, Die Transparenz der anderen, FAZ Nr. 176 vom 01. 08. 2015, S. 4.

Baum, Gerhart, Wir zahlen doch nicht für unsere Unterforderung, FAZ Nr. 231 vom 05. 10. 2022, S. 13.

Bäumerich, Maik, Transparenz und öffentlich-rechtlicher Rundfunk – zwei Jahre nach der Entscheidung über den ZDF-Staatsvertrag, ZUM 2016, S. 947.

Baums, Theodor, Vorschlag eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz von Vorstandsvergütungen, ZIP 2004, S. 1877.

Bausch, Hans, Nachwort, in: Trapmann, Schlagwort: „Transparenz", 1973, S. 61.

Beck, Hanno; Beyer, Andrea, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise, Wirtschaftsdienst 2013, S. 175.

Beck, Kurt, Gremien – fit für die Zukunft?, in: Institut für Europäisches Medienrecht e. V., Rundfunk-Perspektiven, Festschrift für Fritz Raff, 2008, S. 21.

Becker, Kim Björn, „Maximale Transparenz", FAZ Nr. 296 vom 19. 12. 2020, S. 10.

Berendes, Konrad, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, 1973.

Berger, Sven; Partsch, Christoph; Roth, Jürgen; Scheel, Christopher, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2013.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bernsmann, Klaus, Öffentliche Rundfunkanstalten – ohne „Amtsträger"?!, in: Putzke, Strafrecht zwischen System und Telos, Festschrift für Rolf Dietrich Herzberg zum siebzigsten Geburtstag, 2008, S. 167.

Bethge, Herbert, Das Selbstverwaltungsrecht im Spannungsfeld zwischen institutioneller Garantie und grundrechtlicher Freiheit, in: von Mutius, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum siebzigsten Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 149.

ders., Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 1987.

ders., Grundlinien des Gebührenurteils von 1994, Media Perspektiven 3/2004, S. 123.

Bettermann, Karl August, Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, NJW 1969, S. 1321.

Bibliographisches Institut GmbH, Duden – Die deutsche Rechtschreibung, 28. Auflage 2020.

Biervert, Bernd, Das Ende der öffentlich-rechtlichen Eigenproduktionen?, ZUM 1998, S. 19.

Binder, Reinhart; Vesting, Thomas, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018.

Blasius, Hans, Der Rechnungshof: Kontrolleur und Informant, DÖV 1993, S. 642.

ders., Pflicht der Rechnungshöfe zur Veröffentlichung aller Prüfungsergebnisse?, DÖV 2002, S. 415.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Böckenförde, Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum fünfundsechzigsten Geburtstag, 1972, S. 11.

ders., Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, 1973.

ders., Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung, AöR 103 (1978), S. 1.

ders., Demokratie und Repräsentation, 1983.

Bölck, Thorsten, Der Rundfunkbeitrag – eine verfassungswidrige Wohnungs- und Betriebsstättenabgabe, NVwZ 2014, S. 266.

Bornemann, Roland, Ein Zwischenruf zur Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags, K&R 2013, S. 557.

Bosman, Wieland, Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, K&R 2012, S. 5.

ders., Staatsverträge als Gestaltungsform föderaler Rundfunkgesetzgebung, K&R 2021, S. 28.

Bredemeier, Barbara, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2007.

Brink, Stefan; Polenz, Sven; Blatt, Henning, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2017.

Brodmerkel, Stefan, Kommunale Informationsfreiheitssatzungen – rechtliche Grenzen eines politischen Trends, BayVBl 2016, S. 621.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bröhmer, Jürgen, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004.

Brosius, Hans-Bernd; Rössler, Patrick; Schulte zur Hausen, Claudia, Zur Qualität der Medienkontrolle: Ergebnisse einer Befragung deutscher Rundfunk- und Medienräte, Publizistik 45 (2000), S. 417.

Brüning, Christoph, Der informierte Abgeordnete, Der Staat 43 (2004), S. 511.

Bruns, Alexander, Informationsansprüche gegen Medien, 1997.

Bull, Hans Peter, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Auflage 1977.

ders., Informationsfreiheitsgesetze – wozu und wie?, ZG 2002, S. 201.

Burgi, Martin, Die Bedeutung der allgemeinen Vergabegrundsätze Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung, NZBau 2008, S. 29.

ders.; Dreher, Meinrad, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 1, 4. Auflage 2022.

Busse, Volker, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Spannungsfeld der staatlichen Gewalten, DÖV 1989, S. 45.

Cancik, Pascale, Der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" – zur Relativität eines suggestiven Topos, ZParl 2014, S. 885.

Castendyk, Oliver, Ein großer Schritt, epd medien 50/2013, S. 9.

Cornils, Matthias, Die Kirchen in den Rundfunkgremien, ZevKR 54 (2009), S. 417.

ders., Der Anwendungsbereich staatsfreier Normsetzung zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, BayVBl 2014, S. 390.

ders., Revitalisierung des Binnenpluralismus, K&R 2014, S. 386.

Cramer, Peter, Das Zeugnisverweigerungsrecht von Presse und Rundfunk, 1968.

Cromme, Franz, Die Programmüberwachung des Rundfunkrates, NJW 1985, S. 351.

Dalibor, Marcel, Das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland – Eine vergleichende Untersuchung auf Grundlage des IFG MV, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch, Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 271.

Debus, Alfred G., Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, Kommentar, 2017.

Degenhart, Christoph, Verfassungsrechtliche Determinanten der Rundfunkfinanzierung – Gestaltungsfreiheit und Systemkonsequenz, in: Badura/Scholz, Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum fünfundsechzigsten Geburtstag, 1993, S. 611.

ders., Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55 (1996), S. 190.

ders., Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Freizeitparks, 2001.

ders., Gebührenurteil und Gebührenfestsetzungsverfahren aus heutiger Sicht, Media Perspektiven 3/2004, S. 125.

ders., Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 13. 12. 2007 – C-337/06, JZ 2008, S. 568.

ders., Rollenkonfusion (13): Für vereinheitlichte Kontrolle, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 97.

ders., Anmerkung zu OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZUM 2012, S. 521.

ders., Verfassungsfragen des Rundfunkbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Humboldt Forum Recht 2013, S. 60.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ders., Ein (zu kleiner?) Schritt in die richtige Richtung, K&R 2014, S. 340.

ders., Verfassungsrechtliche Grenzen staatsfreier Normsetzung im Rundfunkbereich, BayVBl 2014, S. 385.

ders., Was Karlsruhe alles ignoriert, FAZ Nr. 195 vom 23. 08. 2022, S. 13.

Deutschland, Peter, Für eine Repolitisierung der Rundfunkräte, in: Hemmer, Wieviel Macht den Räten?, 2004, S. 110.

Dietlein, Johannes; Riedel, Daniel, Veröffentlichung von Managergehältern öffentlicher Unternehmen, NWVBl 2010, S. 453.

Dietrich, Stephan, Informationsansprüche von Presseangehörigen gegenüber der Bundestagsverwaltung, K&R 2011, S. 385.

Dix, Alexander, Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzgebung in Deutschland – der Fortschritt ist eine Schnecke, in: Dix/Blatt/Kloepfer/Schaar/Schoch/Kelber/Kugelmann, Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2019, S. 131.

Doetz, Jürgen, VPRT-Beschwerde: Intransparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung und unzulässige Beihilfen gerügt, MMR 2003, S. 429.

Döring, Christian, Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als öffentliche Auftraggeber, in: Vygen/Sienz, Baurecht im Wandel, Festschrift für Steffen Kraus zum fünfundsechzigsten Geburtstag, 2003, S. 275.

Dörr, Dieter, Der Einfluss der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts auf das Medienrecht, VerwArch 92 (2001), S. 149.

ders., Die Mitwirkung des Verwaltungsrats bei der Bestellung des ZDF-Chefredakteurs und das Problem der Gremienzusammensetzung, K&R 2009, S. 555.

ders., Der neue Rundfunkbeitrag – sachgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder verkappte Steuer, in: Jochum/Elicker/Lampert/Bartone, Freiheit, Gleichheit, Eigentum – öffentliche Finanzen und Abgaben, Festschrift für Rudolf Wendt zum siebzigsten Geburtstag, 2015, S. 799.

Dreher, Meinrad, Öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften im Kartellvergaberecht, NZBau 2005, S. 297.

Dreier, Horst, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015.

Droege, Michael, Die Budgetinitiative der Regierung und parlamentarische Informationsrechte, DVBl 2015, S. 937.

Dünchheim, Thomas, Das transparente Stadtwerk? – Auskunftspflichten nach Informationsfreiheitsgesetz, Pressegesetz und Kommunalverfassungsrecht, KommJur 2016, S. 441.

Dürig, Günter, Kommentierung der Artikel 1 und 2 Grundgesetz, Sonderdruck 2003.

ders.; Herzog, Roman; Scholz, Rupert, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand: 99. Ergänzungslieferung 2022.

Durinke, Corinna; Durinke, Peter, Rechtlicher Rahmen und Grenzen von informellen Beteiligungsprozessen, KommJur 2016, S. 241.

Eggerath, Stephanie, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, 2015.

Ehlers, Dirk; Fehling, Michael; Pünder, Hermann; Achterberg, Norbert; Püttner, Günter; Würtenberger, Thomas, Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2021.

ders.; Pünder, Hermann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage 2022.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ders.; Schoch, Friedrich, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021.

Ehmke, Horst, „Staat" und „Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Hesse/Reicke/Scheuner, Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum achtzigsten Geburtstag, 1962, S. 23.

Eicher, Hermann, Nie freier, unabhängiger, souveräner, FAZ Nr. 86 vom 11. 04. 2019, S. 17.

Eichhoff, Julia, Investigativer Journalismus aus verfassungsrechtlicher Sicht, 2010.

Eifert, Martin, Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2002.

Emde, Ernst Thomas, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991.

Emmerich, Volker; Steiner, Udo, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1986.

European Broadcasting Union, Assessing Transparency, 2015.

Fehling, Michael, Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, VVDStRL 70 (2011), S. 278.

Fischer-Heidlberger, Heinz, Wie arbeitet die KEF? Ein Interview mit Dr. Heinz Fischer-Heidlberger, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 335.

Fluck, Jürgen; Fischer, Kristian; Martini, Mario, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungs- und Geodatenzugangsrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand: 39. Ergänzungslieferung 2020.

Folz, Hans-Ernst, Die Selbstverwaltung der Studentenwerke, in: von Mutius, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum siebzigsten Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 901.

Forssbaeck, Jens; Oxelheim, Lars, The Mulitfaceted Concept of Transparency, in: Forssbaeck/Oxelheim, The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency, 2015, S. 3.

Forsthoff, Ernst, Der totale Staat, 2. Auflage 1934.

ders., Der Staat der Industriegesellschaft, 1971.

ders., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, 10. Auflage 1973.

Frahm, Helmuth, Auf der Höhe der Zeit?, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 143.

Franßen, Gregor; Seidel, Sabine, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2007.

Frickel, Thomas, Nicht erst in Lichtjahren! Warum der öffentlich-rechtliche Rundfunk mehr Transparenz braucht, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 349.

ders., Da ist noch ein Posten zu besetzen, FAZ Nr. 245 vom 21. 10. 2022, S. 15.

Fuhr, Ernst W., ZDF-Staatsvertrag, Kommentar, 2. Auflage 1985.

Gerhardt, Nina, Auftrag und Kontrolle im Drei-Stufen-Test, 2016.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gersdorf, Hubertus, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1991.

ders., Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003.

ders., Verbot presseähnlicher Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, AfP 2010, S. 421.

ders.; Paal, Boris P., Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, Stand: 38. Edition 2022.

Geuer, Ermano, Zur Verfassungswidrigkeit der „Haushaltsabgabe" für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, VR 2012, S. 378.

Goerlich, Helmut, Zur „Finanzbedarfseinschätzungsprärogative" der ARD-Anstalten als Element der Garantie freier Berichterstattung durch Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, ZUM 1996, S. 390.

ders.; Meier, Anne-Kristin, Selbstverpflichtungen und Autonomie am Beispiel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 2007, S. 889.

Götze, Roman; Engel, Gernot-Rüdiger, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 2017.

Grabert, Otfried, Öffentlichrechtliche Fragen der Programm-Verantwortlichkeit des Rundfunkintendanten, 1979.

Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Loseblatt, Stand: 77. Ergänzungslieferung 2022.

Grätz, Reinhard, Gremien in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 2002.

ders., Gremienkultur in der ARD, in: Institut für Europäisches Medienrecht e. V., Rundfunk-Perspektiven, Festschrift für Fritz Raff, 2008, S. 137.

Grewenig, Claus; Beaujean, Daniela, Aktuell wie nie: Zeit für mehr Transparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Basis für Auftrag und Wettbewerb, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 263.

Grimm, Dieter, „Sachwalter der Allgemeinheit", epd medien 33/2014, S. 3.

Gröpl, Christoph, GEZetert, GEZankt, GEZwungen: Rundfunkfinanzierung zwischen Anstaltsautonomie und politischer Einflussnahme, DÖV 2006, S. 105.

Grund, Uwe, Überblick behalten und Überblick bieten: Transparenz schafft Vertrauen – nach innen und nach außen, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 223.

Gurlit, Elke, Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Die Verwaltung 44 (2011), S. 75.

dies., Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, VVDStRL 70 (2011), S. 227.

Häberle, Peter, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43.

Habermas, Jürgen, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 14. Auflage 2015.

Hahn, Caroline, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010.

Hahn, Richard, Finanzkontrolle der Rechnungshöfe über Beteiligungsgesellschaften öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, ZUM 2001, S. 775.

Hain, Karl-Eberhard, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ders., Die Europäische Transparenz-Richtlinie und der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, MMR 2001, S. 219.

ders., Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – Träger mittelbarer Staatsverwaltung?, K&R 2010, S. 242.

ders., Antrag der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG vom 03. 01. 2011, in: von Coelln/Hain, Der ZDF-Staatsvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht, 2015, S. 15.

Hamm, Ingrid, Bericht zur Lage des Fernsehens, 1995.

Hanfeld, Michael, Totale Transparenz, FAS Nr. 39 vom 03. 10. 2010, S. 14.

ders., Transparenz!, FAZ Nr. 272 vom 21. 11. 2012, S. 31.

ders., Rechercheverbund, FAZ Nr. 64 vom 17. 03. 2015, S. 13.

ders., Wen der Geldsegen trifft, FAZ Nr. 119 vom 26. 05. 2015, S. 16.

ders., Drum prüfe, wo das Geld verschwindet, FAZ Nr. 145 vom 26. 06. 2015, S. 15.

ders., Transparenz ist wichtig, aber auch kein Fetisch, Gespräch mit dem WDR-Intendanten Tom Buhrow, FAZ Nr. 216 vom 17. 09. 2015, S. 15.

ders., Über manche Zahlen staune ich selbst, Ein Gespräch mit der ARD-Vorsitzenden Karola Wille, FAZ Nr. 149 vom 29. 06. 2016, S. 15.

ders., Weichenstellung, FAZ Nr. 213 vom 13. 09. 2017, S. 15.

ders., Ist das Filz?, FAZ Nr. 156 vom 08. 07. 2022, S. 13.

ders., Parlament fragt an, FAZ Nr. 171 vom 26. 07. 2022, S. 13.

ders., Du hast das Ziel erreicht, Bonus!, FAZ Nr. 181 vom 06. 08. 2022, S. 9.

ders., Schlesinger unter Verdacht, FAZ Nr. 183 vom 09. 08. 2022, S. 13.

ders., Schampus für alle und Boni satt, FAZ Nr. 184 vom 10. 08. 2022, S. 13.

ders., Diese verdammten Massagesitze sind ja wirklich überall, FAZ Nr. 187 vom 13. 08. 2022, S. 14.

ders., Das System Schlesinger, FAZ Nr. 194 vom 22. 08. 2022, S. 9.

Hank, Rainer, Nichts geht über Transparenz, FAS Nr. 13 vom 01. 04. 2012, S. 38.

Hartmer, Michael; Detmer, Hubert, Hochschulrecht, 4. Auflage 2022.

Hartstein, Reinhard; Ring, Wolf-Dieter; Kreile, Johannes; Dörr, Dieter; Stettner, Rupert; Cole, Mark; Wagner, Eva, Medienstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, mit Dokumentationsteil Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, Loseblatt, Stand: 94. Ergänzungslieferung 2022.

Hartung, Helmut, „Es kann nicht alles so bleiben, wie es ist", FAZ Nr. 185 vom 11. 08. 2022, S. 13.

ders., Die Gehälter der Intendanten legen nicht wir fest, Gespräch mit Heike Raab, FAZ Nr. 190 vom 17. 08. 2022, S. 13.

ders., „Eine Beitragserhöhung ist auf absehbare Zeit nicht vermittelbar", Gespräch mit Reiner Haseloff, FAZ Nr. 225 vom 27. 09. 2022, S. 13.

Hassemer, Winfried, Über Transparenz, in: Durner/Peine/Shirvani, Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa, Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum siebzigsten Geburtstag, 2013, S. 237.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Häußler, Otto, Kooperation der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten und föderale Finanzkontrolle, DÖV 2002, S. 722.

Heald, David, Varieties of Transparency, in: Hood/Heald, Transparency: The Key to Better Governance?, 2008, S. 25.

Heinemann, Daniela, Praxiskommentar Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz, 2019.

Hellmann, Uwe, Amtsträgereigenschaft der Mitarbeiter der Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (GEZ)?, wistra 2007, S. 281.

Hendler, Reinhard, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984.

Henke, Wilhelm, Die Rechtsformen der sozialen Sicherung und das Allgemeine Verwaltungsrecht, VVDStRL 28 (1970), S. 149.

Henle, Victor, Wie testet man Public Value?, epd medien 92/2007, S. 3.

Hennecke, Chris; Rau, Harald, Transparenz? Fehlanzeige!, MedienWirtschaft 2/2015, S. 38.

Henneke, Hans-Günter, Die Länder machen ihren Job nicht, FAZ Nr. 9 vom 12. 01. 2022, S. 13.

ders., Verantwortung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, NJW 2022, S. 2818.

ders., Kompetenz und Verantwortung von Gremienmitgliedern der Rundfunkanstalten, NVwZ 2022, S. 1409.

Herrmann, Günter, Die Rundfunkanstalt, AöR 90 (1965), S. 286.

ders.; Lausen, Matthias, Rundfunkrecht, 2. Auflage 2004.

Hess, Werner, Vom Abnehmer zum Teilnehmer, in: Trapmann, Schlagwort: „Transparenz", 1973, S. 35.

Hesse, Albrecht, Rundfunkrecht, 3. Auflage 2003.

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1995.

Heuvels, Klaus, Mittelbare Staatsfinanzierung und Begriff des funktionalen Auftraggebers, NZBau 2008, S. 166.

Hilker, Heiko, Selbstkontrolle stärken (14): Politiker an ihren Taten messen, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 102.

Hirschi, Caspar, Transparenz ist nur eine andere Form von Intransparenz, FAZ Nr. 6 vom 08. 01. 2014, S. N4.

Hoffmann, Astrid, Der Rundfunkbeitrag, 2014.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Programmgrundsätze – Programmverantwortung – Programmkontrolle, RuF 1978, S. 111.

ders., Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979.

ders., Selbstverwaltung des Rundfunks und im Rundfunk, in: von Mutius, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum siebzigsten Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 951.

Höfler, Heiko, Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, NZBau 2010, S. 73.

Hömig, Dieter; Wolff, Heinrich Amadeus, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Auflage 2022.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hong, Mathias, Das Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz als Recht zur Mobilisierung der demokratischen Freiheit, NVwZ 2016, S. 953.

Hood, Christopher, Transparency in Historical Perspective, in: Hood/Heald, Transparency: The Key to Better Governance?, 2008, S. 3.

Horner, Lucas, Die Zwischenländerebene – Gefahr für die Demokratie?, LKV 2021, S. 440.

Hornickel, Hartmut, Gedanken zur Rundfunkfinanzierung, NVwZ 2017, S. 118.

Horz, Christine, Publikumsperspektiven auf Transparenz und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 279.

Huber, Joachim, Konsens aus Kontroverse, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 65.

Hümmerich, Klaus, Rundfunkgebühren: Staatsvertragliche Entwürfe zur Umsetzung des 8. Rundfunkurteils, AfP 1996, S. 25.

Huppertz, Herbert, Zeugnisverweigerungsrecht, Beschlagnahme- und Durchsuchungsverbot zugunsten des Rundfunks im Strafprozeß, 1971.

Isensee, Josef, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Auflage 2001.

ders.; Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 3. Auflage 2004, Band 3, 3. Auflage 2005, Band 4, 3. Auflage 2006, Band 5, 3. Auflage 2007, Band 6, 3. Auflage 2009.

Jahn, Eike, Drei-Stufen-Test und plurale Rundfunkaufsicht, 2011.

Jahn, Joachim, Einblick für Zwangsgeld, FAZ Nr. 118 vom 24. 05. 2013, S. 11.

Jank, Klaus Peter, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, 1967.

Jarass, Hans D., Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981.

ders., Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, 1992.

ders., Rundfunkfreiheit, in: Pieroth, Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit in Wechselwirkung, 2000, S. 59.

ders.; Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 17. Auflage 2022.

Jarren, Otfried, Erneuerte Legitimität (10): Neue Rundfunkräte allein helfen nicht, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 76.

Jestaedt, Matthias, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993.

ders., Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit, AöR 126 (2001), S. 204.

Joachim, Olaf, Jeder macht seinen Job, FAZ Nr. 17 vom 21. 01. 2022, S. 13.

Kafsack, Hendrik, Malmström verspricht Transparenz bei allen Freihandelsgesprächen, FAZ Nr. 239 vom 15. 10. 2015, S. 16.

Kahl, Wolfgang; Waldhoff, Christian; Walter, Christian, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: 218. Ergänzungslieferung 2022.

Karpen, Ulrich, Zur Rechnungsprüfung des Südwestfunks durch den Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, 1993.

Kauffmann, Ulrich, Der nationale Hörfunk im vereinten Deutschland, 1997.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kepplinger, Hans Mathias, Wohlverstandenes Interesse (7): Wie effektiver werden?, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 59.

ders.; Hartmann, Thomas, Stachel oder Feigenblatt?, 1989.

Kirchhof, Paul, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2017.

Klein, Hans Hugo, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, DÖV 1965, S. 755.

ders., Demokratie und Selbstverwaltung, in: Schnur, Festschrift für Ernst Forsthoff zum siebzigsten Geburtstag, 1972, S. 165.

ders., Das Informationsrecht des Bürgers und die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten, AfP 1977, S. 264.

Kleinsteuber, Hans J., Alle Macht den Räten?, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 115.

Klement, Jan Henrik, Verantwortung, 2006.

Kloepfer, Michael, Informationsrecht, 2002.

ders., Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, 2003, S. 9.

ders.; von Lewinski, Kai, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, S. 1277.

Kluth, Winfried, Funktionale Selbstverwaltung, 1997.

Knauer, Christoph; Kudlich, Hans; Schneider, Hartmut, Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung, Band 1, 2. Auflage 2023.

Knöpfle, Franz, Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe für die Prüfung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, 1987.

ders., Kontrolle autonomer Einrichtungen (Universitäten, Rundfunkanstalten, Fraktionen, Kommunen), in: von Arnim, Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S. 259.

ders., Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, 1990.

Knothe, Matthias, Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, 2000.

ders., (Rundfunk-)Staatsverträge – Faktische Gesetzgebung der Regierungen unter Ausschluss der Parlamente?, ZRP 2010, S. 181.

ders.; Bialek, Peter, Stellungnahme zu dem Aufsatz von Prof. Dr. Klaus Hümmerich in AfP 1/96 „Rundfunkgebühren: Staatsvertragliche Entwürfe zur Umsetzung des 8. Rundfunkurteils", AfP 1996, S. 115.

Kolbeck, Tina, Lästig oder nützlich? Effektiv oder überflüssig? Aus der Praxis der Gremienarbeit, in: Kleinsteuber/Nehls, Media Governance in Europa, 2011, S. 279.

Koopmann, David, Die Öffentlich-Rechtlichen missachten die freie Presse, FAZ Nr. 136 vom 16. 06. 2021, S. 14.

Kops, Manfred; *Sokoll, Karen; Bensinger, Viola*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, 2009.

Korioth, Stefan; Koemm, Maxi, Gut gemeint, doch schlecht gemacht: Die neue Rundfunkabgabe ist verfassungswidrig!, DStR 2013, S. 833.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Korthals, Claudia, Sind öffentliche Rundfunkanstalten öffentliche Auftraggeber im Sinne des Vergaberechts?, NZBau 2006, S. 215.

Krebs, Klaus, Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz, 2016.

Krebs, Walter, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984.

Kreile, Johannes; Heinrich, Helge, Die Regulierung kommerzieller Tätigkeiten von Tochtergesellschaften des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am Beispiel von technischen Dienstleistungen und Programmproduktionen, ZUM 2016, S. 110.

Kremer, Peter, Ausgewählte Probleme des Haushaltsrechts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1992.

Krempel, Stephan, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, 1996.

Kreutz, Marcus, Die Verfassungswidrigkeit und ökonomische Unzweckmäßigkeit der namentlichen Offenlegung von Vergütungen nach dem Transparenzgesetz NRW, DÖV 2012, S. 89.

Kube, Hanno, Der Rundfunkbeitrag, 2014.

Kübler, Friedrich, Europäisches Beihilferecht, Transparenzrichtlinie und Rundfunkgebühr, in: Fuchs/Schwintowski/Zimmer, Wirtschafts- und Privatrecht im Spannungsfeld von Privatautonomie, Wettbewerb und Regulierung, Festschrift für Ulrich Immenga zum siebzigsten Geburtstag, 2004, S. 231.

Kuch, Hansjörg, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZUM 1995, S. 161.

Kugelmann, Dieter, Die Vertraulichkeit journalistischer Kommunikation und das BVerfG, NJW 2003, S. 1777.

Kühling, Jürgen; Buchner, Benedikt, Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 3. Auflage 2020.

Kunert, Tino, Spannungsfeld (15): Starke Beratung sichert die Zukunft, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 107.

Lange, Klaus, Kommunalrecht, 2. Auflage 2019.

Langguth, Heide, Als alte Häsin im Potemkischen Dorf – Probleme und Wünsche eines Gremienmitglieds, in: Hemmer, Wieviel Macht den Räten?, 2004, S. 102.

Lehment, Cornelis, Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts – Grundlagen und Konsequenzen für die Rundfunkgesetzgebung, ZUM 1994, S. 617.

ders., Rundfunkfreiheit und Finanzkontrolle, 1996.

Leibholz, Gerhard, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Auflage 1966.

ders., Grenzen der staatlichen Rechtsaufsicht gegenüber Rundfunk- und Fernsehanstalten, in: Ehmke, Festschrift für Ulrich Scheuner zum siebzigsten Geburtstag, 1973, S. 363.

ders., Bundesverfassungsgericht und Rundfunkfreiheit, in: Leibholz, Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger zum fünfundsechzigsten Geburtstag, 1974, S. 9.

Leidinger, Adalbert; Libertus, Michael, Satzungen, Satzungsautonomie und Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ZG 1988, S. 97.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Lerche, Peter, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Bullinger/Fromont/Kübler, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 9.

Libertus, Michael, Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im neuen Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren zwischen verfassungsrechtlichen Vorgaben und staatsvertraglicher Realität, ZUM 1996, S. 947.

ders., Zur Frage der Eindringtiefe und Reichweite der Prüfungskompetenz der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) bei den Parametern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, ZUM 2000, S. 1064.

ders.; Hans, Christoph; Marci, Markus, Unmittelbare oder inzidente Justitiabilität der Rundfunkgebührenvorschläge in den Berichten der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), ZUM 1998, S. 961.

Lilienthal, Volker, Um ein Ritual reicher, epd medien 73/2004, S. 3.

Link, Astrid, Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, 2005.

Löffler, Martin, Presserecht, 6. Auflage 2015.

Lohse, Eckart, Gefährliche Totaltransparenz, FAZ Nr. 189 vom 17. 08. 2015, S. 1.

Louis, Marco, Die KEF und die Rundfunkfreiheit, 2014.

Löwer, Wolfgang, Das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen nach Landesverfassungsrecht als Erscheinungsform funktionaler Selbstverwaltung, in: Jochum/Elicker/Lampert/Bartone, Freiheit, Gleichheit, Eigentum – öffentliche Finanzen und Abgaben, Festschrift für Rudolf Wendt zum siebzigsten Geburtstag, 2015, S. 286.

Lück, Dominik; Penski, Florian, Informationsfreiheit auf hessische Art, ZD 2018, S. 525.

Lüdemann, Jörn, Das kommerzielle Engagement der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Marktbedingungen, ZUM 2014, S. 187.

Ludwig, Johannes, Rundfunkräte als „Medienwächter": Zwischen Engagement und Überforderung. Oder: Kontrolle ohne Kontrolleure?, in: Ludwig, Sind ARD und ZDF noch zu retten?, 2009, S. 260.

Luhmann, Niklas, Legitimation durch Verfahren, 1. Auflage 1978.

Lüke, Friedmar, Programme, Programmentscheidungen, Programmsparten auf den Prüfstand!, in: Trapmann, Schlagwort: „Transparenz", 1973, S. 9.

Maatsch, Asmus; Schnabel, Christoph, Das Hamburgische Transparenzgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2021.

Mahrenholz, Ernst Gottfried, Grundversorgung und Programmfreiheit, in: Assmann, Wirtschafts- und Medienrecht in der offenen Demokratie, Freundesgabe für Friedrich Kübler zum fünfundsechzigsten Geburtstag, 1997, S. 251.

Marmor, Lutz, Outsourcing und Leistungserstellung durch Dritte beim NDR, Media Perspektiven 1/1999, S. 30.

Martens, Wolfgang, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969.

Maunz, Theodor, Rundfunk als öffentliche Verwaltung, BayVBl 1972, S. 169.

Maurer, Hartmut; Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, Band 2, Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienen 3. Auflage, 1969.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Meier, Henk Erik, 'For a Few Cents Less'? Nested Games in German Broadcasting Regulation, German Politics 15 (2006), S. 166.

ders., Independent Regulatory Bodies and Impossible Jobs: The Failure of German Public Service Broadcasting Regulation, Public Administation 86 (2008), S. 133.

Meier-Beer, Jürgen, Produktionssteuerung statt Produktion?, RuF 1995, S. 56.

Meng, Richard, Mit beschränkter Wirkung, epd medien 28/2020, S. 8.

Merkert, Rainald, Bemerkungen zum Vermittlungsproblem im Fernsehen, in: Bausch/Bacher, Organisation des Fernsehens und Rolle des Zuschauers, 1972, S. 105.

ders., Plädoyer für ein gesellschaftlich orientiertes Kommunikationsmodell, in: Trapmann, Schlagwort: „Transparenz", 1973, S. 54.

Meyer, Alfred Hagen; Streinz, Rudolf, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, Basis-Verordnung (EG) Nr. 178/2002, Health Claim VO 1924/2006, Kommentar, 2. Auflage 2012.

Meyer, Rudolph, Falschmünzerei. Drei-Stufen-Test oder „public value" – was passt für Deutschland?, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 153.

Meyer-Lauber, Andreas, Was heißt denn flexibel?, FAZ Nr. 117 vom 22. 05. 2021, S. 15.

Mitschka, Konrad, Vom Nutzen der Transparenz, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 355.

Möhl, Hans-Peter, Das Zeugnisverweigerungsrecht der Presse im Straf- und Disziplinarverfahren, 1963.

Mohr, Philipp Karl Julius, Legitimationsdefizite bei der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühr, 2012.

Möllers, Christoph, Staatsfreiheit – zu Grenzen eines spannungsreichen Rechtsbegriffs im Medienrecht, AfP 2013, S. 457.

Müller, Reinhard, Mehr Transparenz?, FAZ Nr. 234 vom 09. 10. 2014, S. 4.

Müller-Wrede, Malte, Anmerkung zu OLG Düsseldorf, Beschluss vom 21. 07. 2006 – VII Verg 13/06, VergabeR 2006, S. 899.

Nehls, Sabine, Mitbestimmte Medienpolitik, 2009.

Nettesheim, Martin, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, in: Brenner, Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, 2004, S. 363.

Neuhoff, Heiko, Rechtsprobleme der Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Online-Bereich, 2013.

Neyses, Johannes, Die Problematik eines Rundfunkverfassungsstreitverfahrens, 1975.

Niepalla, Peter, Die zukunftsweisende Modernisierung des deutschen Auslandsrundfunks, ZUM 2005, S. 532.

OECD, Best Practices for Budget Transparency, 2002.

O'Neill, Onora, Transparency and the Ethics of Communication, in: Hood/Heald, Transparency: The Key to Better Governance?, 2008, S. 75.

Opitz, Marc, Vergaberechtliche Staatsgebundenheit des öffentlichen Rundfunks?, NVwZ 2003, S. 1087.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Oppermann, Thomas, Rundfunkgebühr – Rundfunkordnung – Rundfunkideologie, JZ 1994, S. 499.

Ory, Stephan, Das Dilemma mit den Rundfunkgebühren – Oder: Prozeduraler Grundrechtsschutz, ZUM 1994, S. 610.

Ossenbühl, Fritz, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29 (1971), S. 137.

ders., Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, 1975.

ders., Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, S. 381.

ders., Programmnormen im Rundfunkrecht, in: Gesellschaft für Rechtspolitik, Rundfunkrecht, 1981, S. 1.

ders., Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, 1984.

ders., Spielräume des Gesetzgebers bei der Gebührenfestsetzung, Media Perspektiven 3/2004, S. 129.

Ostermann, Gregor-Julius, Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess, 2019.

Papier, Hans-Jürgen, Aufsicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, Liber amicorum für Carl-Eugen Eberle, 2012, S. 109.

Partsch, Christoph, Brandenburgs Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) – Vorbild für Deutschland?, NJW 1998, S. 2559.

ders., Der Auskunftsanspruch der Presse – Neujustierung durch das BVerwG, NJW 2013, S. 2858.

Pauly, Walter; Krieg, Julia, Gehältertransparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk – ein Verfassungsgebot (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), DVBl 2014, S. 265.

Pelny, Stefan, Privatrechtliche Beteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, ZUM 2001, S. 564.

Peters, Butz, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, 2010.

ders., Der verfassungsrechtliche Vorlageanspruch eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses gegenüber der ihm verantwortlichen Regierung, NVwZ 2020, S. 1550.

Peters, Hans, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Dietz, Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum sechzigsten Geburtstag, 1965, S. 877.

Picozzi, Marco, Aufsicht und Staatseinfluß bei Rundfunkanstalten, Kreditinstituten und Versicherungen, 1985.

Pienkny, Dieter, Räte im öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Kontrolleure und Komplizen, in: Hemmer, Wieviel Macht den Räten?, 2004, S. 116.

Polenz, Ruprecht, Transparenz zahlt sich aus, in: ZDF-Jahrbuch 2010, S. 48.

Polenz, Sven, Der Auskunftsanspruch des Steuerpflichtigen gegenüber den Finanzbehörden, NJW 2009, S. 1921.

Pommer, Claus, Das Gesetz zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen (Transparenzgesetz) vom 17. 12. 2009, NWVBl 2010, S. 459.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Porzucek, Jens, Die Finanzkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsunternehmen, 2007.

Prat, Andrea, The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?, in: Hood/Heald, Transparency: The Key to Better Governance?, 2008, S. 91.

Preuß, Ulrich K., Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969.

Püschel, Jan Ole, Zur Berechtigung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs in Zeiten allgemeiner Informationszugangsfreiheit, AfP 2006, S. 401.

Puttfarcken, Carsten, Prozeßrechtliche Fragen bei Streitigkeiten zwischen Organen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: Becker, Beiträge zum Medienprozeßrecht, Festgabe für Carl Hermann Ule zum achtzigsten Geburtstag, 1988, S. 63.

Rau, Harald; Hennecke, Chris, Geordnete Verhältnisse?!, 2016.

Reiter, Udo, Auslagerung von Aufgaben und Leistungserstellung durch Dritte im Rundfunk, Media Perspektiven 1/1999, S. 5.

Renner, Tim, Öffentlich undurchsichtig, Die Welt Nr. 39 vom 15. 02. 2013, S. 3.

Ricker, Reinhart, Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, 1987.

ders., Öffentlich-rechtlicher Rundfunk durch Kooperation mit Privaten?, in: Badura/Scholz, Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum fünfundsechzigsten Geburtstag 1993, S. 693.

ders.; Weberling, Johannes, Handbuch des Presserechts, 7. Auflage 2021.

Robra, Rainer, Da ist der Wurm drin, FAZ Nr. 194 vom 22. 08. 2022, S. 6.

Rossi, Matthias, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006.

Rössler, Patrick, Medienwächter, Medienentwickler, Medienverwalter, in: Rössler/Rossmann, Kumulierte Evidenzen, Replikationsstudien in der empirischen Kommunikationsforschung, 2018, S. 39.

Roßnagel, Alexander, Hessisches Datenschutz- und InformationsfreiheitsG, Kommentar, 2021.

Rößner, Tabea, Mehr Staatsferne, Transparenz und Mitwirkung, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 273.

Rotermund, Hermann, Transparenz in deutschen Rundfunkräten, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 293.

ders., Wir sollten die Rundfunkgremien wählen!, FAZ Nr. 106 vom 08. 05. 2019, S. 13.

Roth, Wolfgang, Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten, 2001.

Rupp, Hans Heinrich, Hochschulische Selbstverwaltung, in: von Mutius, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum siebzigsten Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 919.

Ruppel, Thomas, Öffentliche Unternehmen als Verpflichtete nach den Informationsfreiheitsgesetzen, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch, Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2011, S. 103.

Sachs, Michael, Staatsferne Vielfaltssicherung in den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten, ZG 2014, S. 275.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ders., Grundgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2021.

Schantz, Peter; Scheffczyk, Fabian, Die Unzulässigkeit der individualisierten Veröffentlichung von Sparkassenvorstandsbezügen, BKR 2010, S. 184.

Scheel, Tobias, Die staatliche Festsetzung der Rundfunkgebühr, 2007.

Scherzberg, Arno, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000.

Scheuner, Ulrich, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Geiger/Ritterspach, Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 379.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, S. 1.

ders., Zum staatsrechtlichen Prinzip der Selbstverwaltung, in: Selmer, Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, 1987, S. 249.

Schmitt Glaeser, Walter, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als „Ewigkeitsgarantie" des öffentlichrechtlichen Rundfunks, DÖV 1987, S. 837.

Schmitt, Carl, Verfassungslehre, Unveränderter Nachdruck der 1928 erschienenen 1. Auflage, 1983.

Schmitt, Friedrich, Telemedienauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach dem Grundgesetz, NVwZ 2018, S. 769.

ders., Die Rundfunkfreiheit: Ein Kind ihrer Zeit – aus der Zeit gefallen?, DÖV 2019, S. 949.

ders., Die Rundfunkfreiheit: Ein Kind ihrer Zeit - aus der Zeit gefallen?, in: Donath, Verfassungen – ihre Rolle im Wandel der Zeit, 2019, S. 203.

ders., Rundfunkfinanzierung in „föderaler Verantwortungsgemeinschaft", NVwZ 2021, S. 1435.

Schnabel, Christoph, Informationsfreiheitsgesetze und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, ZUM 2010, S. 412.

ders., Anmerkung zu OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, S. 291.

ders., Auskunftsansprüche für Journalisten nach Landespressegesetzen und Informationsfreiheitsgesetz, NVwZ 2012, S. 854.

ders., Das neue Hamburgische Transparenzgesetz – Informationsregister, Datenschutz und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NordÖR 2012, S. 431.

ders., Die Zukunft des presserechtlichen Auskunftsanspruchs gegen Bundesbehörden, NJW 2016, S. 1692.

ders.; Freund, Bernhard, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, DÖV 2012, S. 192.

Schnapp, Friedrich E., Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: von Mutius, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum siebzigsten Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 881.

ders., Der Streit um die Sitzungsöffentlichkeit im Kommunalrecht, VerwArch 78 (1987), S. 407.

Schneider, Axel, Warum der Rundfunkbeitrag keine Haushaltsabgabe ist – und andere Fragen zum Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, NVwZ 2013, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ders., Die Zulässigkeit typisierender Normen am Beispiel des Rundfunkbeitrags, DStR 2014, S. 509.

Schneider, Hans, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), S. 1.

Schneider, Hans-Peter, Opposition und Information, AöR 99 (1974), S. 628.

Schneider-Freyermuth, Georg, Einige Aspekte zur Auswirkung des Gebots der Staatsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ZUM 2000, S. 564.

Schoch, Friedrich, Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht, VerwArch 25 (1992), S. 21.

ders., Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 158.

ders., Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, S. 2987.

ders., Informationszugangsfreiheit des Einzelnen und Informationsverhalten des Staates, AfP 2010, S. 313.

ders., Keine Auskunft, epd medien 5/2013, S. 3.

ders., Informationszugang im parlamentarischen Bereich, NVwZ 2015, S. 1.

ders., Die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Garanten medialer Vielfaltsicherung, in: Kment, Das Zusammenwirken von deutschem und europäischem Öffentlichen Recht, Festschrift für Hans D. Jarass zum siebzigsten Geburtstag, 2015, S. 525.

ders., Flexibilisierung der Sonderabgabendogmatik durch das Bundesverfassungsgericht, in: Jochum/Elicker/Lampert/Bartone, Freiheit, Gleichheit, Eigentum – öffentliche Finanzen und Abgaben, Festschrift für Rudolf Wendt zum siebzigsten Geburtstag, 2015, S. 983.

ders., Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2016.

ders., In der ersten Reihe, FAZ Nr. 180 vom 04. 08. 2016, S. 7.

ders., Verwaltungsrechtswissenschaft zwischen Theorie und Praxis, in: Burgi, Zur Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft, Die Verwaltung, Beihefte, Band 12, 2017, S. 11.

ders., Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, S. 3.

ders., Besonderes Verwaltungsrecht, 2018.

ders., Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 17. 06. 2020 – 10 C 16/19, NVwZ 2020, S. 1682.

ders., Die Ausnahmetatbestände des IFG in der Rechtsprechung des BVerwG, ZGI 2021, S. 3.

ders.; Kloepfer, Michael, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), 2002.

ders.; Schneider, Jens-Peter, Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand: 3. Ergänzungslieferung 2022.

Schockenhoff, Martin, Geheimnisschutz bei Aktiengesellschaften mit Beteiligung der öffentlichen Hand, NZG 2018, S. 521.

Scholz, Rupert, Parlamentarischer Untersuchungsausschuß und Steuergeheimnis, AöR 105 (1980), S. 564.

ders., Rundfunkeigene Programmpresse?, 1982.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schrader, Christian, Kommunale Satzungen zum freien Zugang zu Informationen, BayVBl 2012, S. 289.

Schreier, Torsten, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 2001.

Schröder, Meinhard, Bayerisches Datenschutzgesetz, Kommentar, 2021.

Schulz, Wolfgang, Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung, 2008.

ders., Interne Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – unabhängig und funktionsgerecht?, in: Weber, Funktionsauftrag, Finanzierung, Strukturen – zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, Liber amicorum für Carl-Eugen Eberle, 2012, S. 121.

Schulze-Fielitz, Helmut, Was macht die Qualität öffentlich-rechtlicher Forschung aus?, JöR 50 (2002), S. 1.

Schuppert, Gunnar Folke, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981.

ders., Selbstverwaltung als Beteiligung Privater an der Staatsverwaltung?, in: von Mutius, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum siebzigsten Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 183.

Schuster, Simon, Informationszugangsanspruch der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene am Beispiel der sächsischen Praxis, LKV 2018, S. 495.

Schwarzkopf, Dietrich, Versuch einer Bestandsaufnahme, in: Trapmann, Schlagwort: „Transparenz", 1973, S. 5.

Seewald, Jörg, Ich unterstelle niemandem böse Absichten, aber …, Gespräch mit Harald Rau, FAZ Nr. 175 vom 31. 07. 2015, S. 15.

Seidel, Norbert, Eine ökonomische Beurteilung des Verfassungsgerichtsurteils zur Gebührenbemessung, 1995.

ders., Outsourcing und Leistungserstellung durch Dritte beim WDR, Media Perspektiven 1/1999, S. 15.

ders., Privatrechtliche Beteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, ZUM 2001, S. 13.

Selmer, Peter, Zur Intensivierung der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Rechnungshöfe, Die Verwaltung 23 (1990), S. 1.

Seyfried, Markus, Wie unabhängig ist die KEF?, in: Döhler/Franzke/Wegrich, Der gut organisierte Staat, Festschrift für Werner Jann zum fünfundsechzigsten Geburtstag, 2015, S. 211.

Siekmann, Helmut, Die Offenlegung der Bezüge von Sparkassenvorständen im Internet, in: Jochum/Elicker/Lampert/Bartone, Freiheit, Gleichheit, Eigentum – öffentliche Finanzen und Abgaben, Festschrift für Rudolf Wendt zum siebzigsten Geburtstag, 2015, S. 1293.

Simitis, Spiros; Hornung, Gerrit; Spiecker genannt Döhmann, Indra, Datenschutzrecht, Kommentar, 2019.

Sodan, Helge, Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage 2018.

Sokoll, Karen, Der neue Drei-Stufen-Test für Telemedienangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, NJW 2009, S. 885.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Speck, Dominik, In der Blackbox, epd medien 13/2019, S. 3.

ders., Öffentliche Anteilnahme ermöglichen, Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), dokumentiert in epd medien 24/2020, S. 3.

Spindler, Gerald, Das Gesetz über die Offenlegung von Vorstandsvergütungen – VorstOG, NZG 2005, S. 689.

Stadelmaier, Martin, Streitkultur (4): Für mehr Konfliktbereitschaft, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 42.

Staffelt, Grietje, Rundum toll, in: Lilienthal, Professionalisierung der Medienaufsicht, 2009, S. 53.

Starck, Christian, Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit, ZRP 1970, S. 217.

ders., Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, 1973.

ders., Anmerkung zu VG Mainz, Urteil vom 19. 12. 1978 – 3 K 314/73, JZ 1979, S. 305.

ders., Das ZDF-Gremien-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine gesetzliche und staatsvertragliche Umsetzung, JZ 2014, S. 552.

Staun, Harald, Der österreichische Wirtschaftswissenschaftler Leonhard Dobusch versucht, Transparenz zu schaffen im ZDF-Fernsehrat. Manche mögen das nicht. Ein Interview, FAS Nr. 1 vom 06. 01. 2019, S. 43.

Stehr, Nico; Wallner, Cornelia, Transparenz: Einleitung, in: Jansen/Schröter/Stehr, Transparenz, Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen, 2010, S. 9.

Stern, Klaus; Bethge, Herbert, Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1972.

Steul, Willi, Transparenz und Legitimation, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 229.

Stock, Alexander; Köhler, Lutz, ZDF: Vorwürfe nicht haltbar, MedienWirtschaft 3/2015, S. 41.

Stollwerk, Christoph, Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin – Eine praxisorientierte Handreichung, LKV 2016, S. 1.

Stolte, Dieter, Auslagerung von Aufgaben und Leistungserstellung durch Dritte im Rundfunk, Media Perspektiven 1/1999, S. 9.

Terschüren, Anna, Die Reform der Rundfunkfinanzierung in Deutschland, 2013.

Thomaß, Barbara; Dupuis, Indira, Öffentliche Anteilnahme, epd medien 35/2014, S. 5.

Tiemann, Susanne, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, 1974.

Triepel, Heinrich, Die Reichsaufsicht, 1917.

Troidl, Thomas, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, 2. Auflage 2020.

Ungerer, Herbert, „Fairer publizistischer Wettbewerb", epd medien 48/2009, S. 15.

Vedder, Christoph, Intraföderale Staatsverträge, 1996.

Verheugen, Günter, Wesen und Wirken der Rundfunkgremien in Deutschland, in: Berg, Rundfunk-Gremien in Deutschland, 1995, S. 9.

Vesting, Thomas, Prozedurales Rundfunkrecht, 1997.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

von Achenbach, Jelena, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 2017, S. 491.

von Arnim, Hans Herbert, Grundprobleme der Finanzkontrolle, DVBl 1983, S. 664.

ders., Finanzkontrolle in der Demokratie. Einordnung der Rechnungshofkontrolle in das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland, in: von Arnim, Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S. 39.

von Coelln, Christian, Rechtswissenschaftliche Einordnung und Analyse des Urteils, in: Ory/Cole/Matzneller, Das Urteil des BVerfG zum ZDF-Staatsvertrag, 2014, S. 23.

von Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage 2018.

von Mutius, Albert, Finanzkontrolle und Öffentlichkeit, in: Zavelberg/von Arnim, Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer, 1989, S. 305.

von Stein, Lorenz, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, Band 3, 1921.

Voß, Peter, Was sind das für Gremien?, FAZ Nr. 84 vom 09. 04. 2019, S. 13.

Wagner, Olav; Raddatz, Fabian, Ausschreibungspflicht mittelbar staatlich finanzierter Einrichtungen – Zur Reichweite des § 98 Nr. 2 GWB, NZBau 2010, S. 731.

Wahl, Rainer, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), S. 151.

Waldhoff, Christian, Verfassungsrechtliche Fragen einer Steuer-/Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, AfP 2011, S. 1.

Wegener, Bernhard W., Der geheime Staat, 2006.

ders., Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, in: Geis/Umbach, Planung – Steuerung – Kontrolle, Festschrift für Richard Bartlsperger zum siebzigsten Geburtstag, 2006, S. 165.

ders., Transparenz im Gesundheitswesen, NZS 2008, S. 561.

Weirich, Dieter, Zahnlose Tiger, instrumentalisiert, in: Hemmer, Wieviel Macht den Räten?, 2004, S. 60.

Werner, Rüdiger, Auskunftsansprüche der Öffentlichkeit gegenüber Aktiengesellschaften unter Beteiligung der öffentlichen Hand, NVwZ 2019, S. 449.

Wernsmann, Rainer, Die verfassungskonforme Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den neuen Rundfunkbeitrag, ZG 2015, S. 79.

Wiebe, Gerhard, Der Geschäftsgeheimnisschutz im Informationsfreiheitsrecht, NVwZ 2019, S. 1705.

ders., Rundfunkrechtlicher Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden, ZUM 2020, S. 39.

Wilkens, Heinz, Die Aufsicht über den Rundfunk, 1965.

Will, Michael, Kodifikation des allgemeinen Auskunftsrechts im Bayerischen Datenschutzgesetz, BayVBl 2016, S. 613.

Wille, Karola, Outsourcing und Leistungserstellung durch Dritte beim MDR, Media Perspektiven 1/1999, S. 21.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dies., Der MDR ist zu Transparenz verpflichtet, in: Herzog/Hilker/Novy/Torun, Transparency and Funding of Public Service Media – Die deutsche Debatte im internationalen Kontext, 2018, S. 239.

Wimmer, Norbert, Der Drei-Stufen-Test nach dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, ZUM 2009, S. 601.

Windoffer, Alexander, Zugang zu Informationen privater Unternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, in: Sŏk/Ziekow, Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, 2008, S. 223.

Winter, Michael, Outsourcing und Leistungserstellung durch Dritte beim ZDF, Media Perspektiven 1/1999, S. 26.

Wolf, Fritz, Im öffentlichen Auftrag, 2013.

Würtenberger, Thomas, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 1996.

Zimmermann, Ralph, Hochschulrundfunk, 2013.

ders., Alles neu macht der März? – Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag auf den MDR-Staatsvertrag, SächsVBl 2014, S. 273.

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748942276 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -