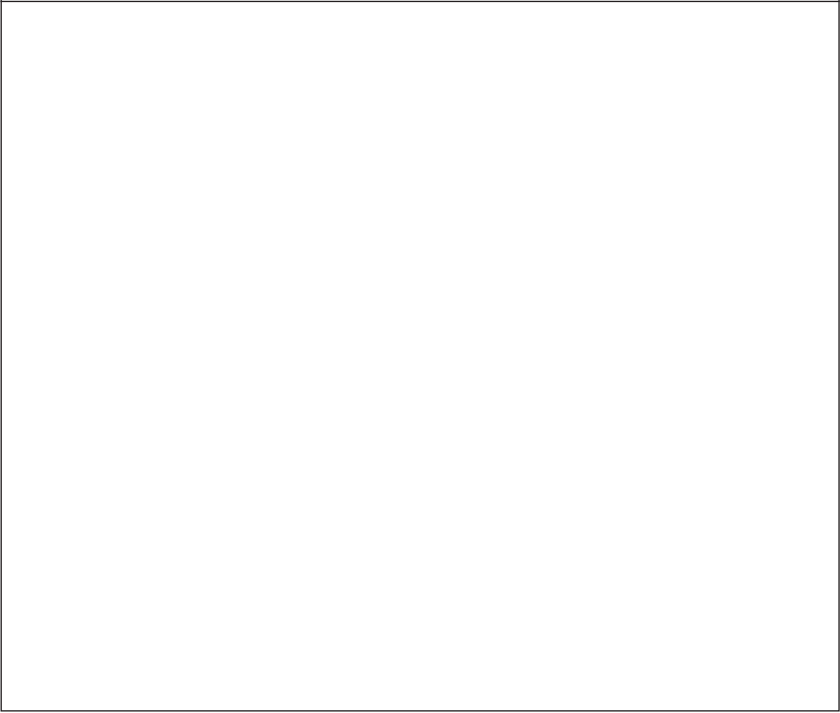


Paul Kirchhof

# Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks



**Nomos**



Paul Kirchhof

# Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks



**Nomos**

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

ISBN 978-3-8487-4344-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8568-9 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Wenn unsere Gesellschaft das offene Gespräch sucht, der Staat für seine Bürger sichtbar, verständlich und verantwortlich sein will, ist Transparenz das Schlüsselwort, das Türen und Archive öffnet, die Allgemeinheit anspricht, Kritik und Mitentscheidung ermöglicht. Doch der Zauber des Lebens ist das Geheimnis, das Privat- und Intimsphären abschirmt, das geflüsterte Wort, den persönlichen Brief, den individuellen Rat dem Adressaten vorbehält, die Vertraulichkeit von Amt, Geschäft und Computer schützt. Der Mensch will nicht nur wissen, sondern auch staunen, überraschen, den Reiz des unverhofften Augenblicks genießen.

Das Grundrecht auf Informationsfreiheit sichert den Zugriff auf allgemein zugängliche Quellen, erschließt nicht neue Informationsquellen. Herkömmlich darf der Mensch vom Staat Auskunft und Akteneinsicht verlangen, wenn er in eigenen Rechten und Interessen betroffen ist. Der demokratische Bürger sucht durch Kenntnis staatlichen Handelns und Planens seine Urteilkraft zu stärken. Antragsteller und Bewerber fragen nach den Gründen für staatliches Entscheiden. Die Staatsgewalten arbeiten durch Information, Verfahrensbeteiligung und Mitentscheidung zusammen, legen einander Rechenschaft ab. Information ist Grundlage für Rechtlichkeit, Teilhabe, Vertrauen.

Die Medien sind Informationsmittler, weniger Informationsschuldner. Ihr Auftrag ist die öffentliche Information, ihr Instrument das veröffentlichte Wort und Bild, ihr Erfolg die allgemein zugängliche Informationsquelle. In dieser Medienwelt hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Auftrag, unabhängig von Staat und Wirtschaft für die Vielfalt und Offenheit der Informationen zu sorgen, in seinem Programm die Lebenssichten, Lebenserfahrungen und Wertungen der Gesellschaft widerzuspiegeln, den demokratischen Bürger in seiner Urteilkraft zu stärken, in Staat und Gesellschaft zu integrieren.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und private Medien haben in den vergangenen Jahrzehnten ein gutes Nebeneinander gefunden. Das jeweilige Medium unterrichtet, kommentiert und unterhält auf seine Art. Doch nunmehr verändert die Digitaltechnik die Medienlandschaft. Alle drängen in die neuen Formen der Publikation, der Gemeinschaftsbildung, der Werbung und Lenkung, des Wissens und Beobachtens. Medien fühlen sich in

einem Verdrängungswettbewerb, suchen in dieser Konkurrenz mit dem Instrument des Rechts Zugang und Ausschluss zu steuern, entdecken die Transparenz, um eigene Rechte zu definieren und den anderen in rechtliche Schranken zu weisen. Hinzu treten Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder, die – unabhängig von der Betroffenheit in eigenen Rechten – Informationsansprüche gegen staatliche Behörden begründen. Dabei scheinen diese Gesetze auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wegen seines Status als öffentlich-rechtliche Anstalt zu Auskunft und Akteneinsicht zu verpflichten, nehmen dann allerdings den Informationsanspruch durch weitreichende Ausnahmen wieder zurück. Schließlich erwartet das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Aufsichtsgremien des ZDF vom Gesetzgeber, dass er in den Gremien einen Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht und den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachangemessenen Gremienarbeit herstellen wird.

In dieser Ausgangslage ist es geboten, die Tatbestände von Transparenz und Vertraulichkeit in ihrer Bedeutung für das Rundfunkwesen neu zu bedenken. Die vorliegende Schrift unternimmt den Versuch, in der öffentlichen Debatte über Auftrag, Maßstäbe und Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die verfassungsrechtlichen Vorgaben bewusst zu machen und ihre Ausgestaltung in Gesetz und Vertrag zu Leitgedanken zu verdichten. Diese rechtswissenschaftliche Arbeit mag auch dazu beitragen, den Erneuerungswillen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Ziel und regelbildender Kraft zu stärken.

Die Studie ist aus einem Gutachten hervorgegangen, das ich im Auftrag des Mitteldeutschen Rundfunks erstattet habe.

Heidelberg, im Juni 2017

*Paul Kirchhof*

# Inhaltsverzeichnis

Ergebnisse	11
I. Transparenz und Freiheit	20
1. Transparenz – Sammelbegriff für unterschiedliche Rechtsgedanken	20
a. Kein Begriff des Grundgesetzes	20
b. Verpflichteter, Berechtigter, Ziel der Transparenz	22
2. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Transparenzmittler	23
a. Grundsätzlich informationsberechtigt, nicht informationspflichtig	23
b. Rundfunk und Rundfunkmitarbeiter sind freiheitsberechtigt	24
c. Keine durch spezielle Transparenzpflichten geminderte Rundfunkfreiheit	25
d. BVerfG: Transparenz und Vertraulichkeit der Rundfunkaufsicht	26
3. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Distanz zu Staat und Markt	28
II. Transparenz der Rundfunkfinanzierung	32
1. Die Einnahmen	32
a. Das individuelle Leistungsentgelt	32
b. Die Werbefinanzierung	33
c. Der Rundfunkbeitrag	35
2. Die Ausgaben	36
a. Grundsatz: Parlamentstransparenz	36
b. Rundfunkeigene Transparenz	37
aa) Zweckgebundene, autonomiestärkende Beiträge	37
bb) Beitrag von großer Allgemeinheit, aber keine Steuer	38

III.	Die Transparenz des Rundfunks	41
1.	Das Programmangebot	41
2.	Rundfunkorganisation	41
3.	Die KEF	44
4.	Kontrolle durch die Rechnungshöfe	46
a.	Kontrollzuständigkeit der Rechnungshöfe	46
b.	Die Praxis der Rechnungsprüfung	48
5.	Ergebnis	50
IV.	Informationsfreiheit und rundfunkgerechte Transparenz	52
1.	Das Grundrecht auf Information (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG)	52
a.	Recht auf Informationsbeschaffung, nicht auf besondere Informationsquellen	52
b.	Die Information als „Rohstoff“ der Informationsgesellschaft	53
c.	Die Medien sind informationsberechtigt, nicht informationsverpflichtet	54
2.	Die Informationsfreiheitsgesetze	55
a.	Voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang	55
b.	Abwägung von Informationszugang und Vertraulichkeitsrechten	56
c.	Informationszugang „gegenüber den Behörden“	58
d.	Unterschiede in Geltung und Rundfunkvorbehalten	61
e.	Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als informierender Grundrechtsträger	63
f.	Gemeinsame Länderregelung für länderübergreifende Anstalten	65
V.	Transparenz je nach Rundfunktätigkeit	68
1.	Transparenz als entwicklungsöffener Begriff	68
2.	Informationsauftrag und sonstige Tätigkeit des Rundfunks	69
a.	Die staatsrechtliche Aufgabe prägt die gesamte Tätigkeit des Rundfunks	70
b.	AEUV: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse	75



c. Rundfunkauftrag und Wettbewerbsrecht	77
aa) Bundeswettbewerbsrecht und Landesrundfunkrecht	77
bb) Journalistisch-redaktionelle und kommerzielle Tätigkeit des Rundfunks	79
cc) Konkurrenz von öffentlichem und privatem Rundfunk	82
VI. Aktuelle Einzelfolgerungen	84
1. Selbstvergewisserung und Selbstdarstellung des Rundfunks	84
2. Gehälter und Honorare	85
3. Verantwortlichkeit für Tochterunternehmen	87
4. Rundfunknachfrage am allgemeinen Markt	90
a. Nachfrage nach Gütern des Unternehmensbedarfs	90
b. Vergabe von Rundfunkaufträgen	90
5. Erwerb von Rundfunkrechten in Konkurrenz zu privaten Unternehmen	91
a. Wettbewerbsverzerrung durch Transparenz	91
b. Formen zusätzlicher Transparenz	92
c. Monopolangebote von Senderechten	92
aa) Großereignisse	92
bb) Die Kurzberichterstattung	95
cc) Rechtzeitiger Rechtsschutz	96
6. Vertraulichkeit und Öffentlichkeit der Rundfunkorganisation	98
a. Transparenz im Dienst der Rundfunkfreiheit	98
b. Sitzungsöffentlichkeit, Tagesordnungen, Protokolle	100
c. Besondere Informationsansprüche rechtlich Betroffener	101
d. Überschreiten der rechtlichen Grenzen für Rundfunktätigkeit	103
e. Schutz der Vertragspartner	103
7. Transparenz als Differenzierungsauftrag	104

VII. Programmtransparenz	106
1. Leitlinien und programmatische Selbstvergewisserung	106
a. Transparenz nach außen	106
b. Innere Transparenz	107
2. Vertrauensbildung	109