

Inhaltsübersicht:

| | |
|---|-----|
| A. Einleitung..... | 1 |
| B. Aktuelle Ausgestaltung der (demokratischen) Kontrolle im öffentlich-rechtlichen sowie privaten Rundfunk | 13 |
| I. Begriff und Aufgabe der Aufsicht | 13 |
| II. Binnenpluralismus im öffentlich-rechtlichen Rundfunk | 14 |
| III. Das außenpluralistische System des privaten Rundfunks als Gegenentwurf zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk..... | 25 |
| IV. Aufsicht durch den Staat | 40 |
| V. Zwischenergebnis: Aufsichtsorgane mit erheblichem Einflusspotential | 42 |
| C. Die funktionale und historische Bedeutung des Rundfunks im Lichte seiner demokratischen Verantwortung | 43 |
| I. Die Bedeutung der historischen Entwicklung des Rundfunks für die gruppenplurale Ausgestaltung der Rundfunkaufsicht..... | 44 |
| II. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Infrastruktur des demokratischen Zusammenlebens | 59 |
| D. Das Gebot der Gruppenferne im Verfassungs- und Europarecht | 79 |
| I. Europarechtliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit und der Rundfunkaufsicht..... | 80 |
| II. Die verfassungsrechtliche Signifikanz der Rundfunkfreiheit und deren Ausprägung in Form des Gebots der Gruppenferne | 97 |
| III. Die Grundsätze der Gruppen- und Staatsferne und ihre Auswirkungen auf die Rundfunkaufsicht | 120 |
| IV. Verfassungsrechtlich gebotene Anforderungen an die Medienaufsicht..... | 148 |

| | |
|--|-----|
| E. Umsetzung der Gebote der Staats- und Gruppenferne i.R.d. Rundfunkaufsicht – Überprüfung der aktuellen Gesetzeslage | 171 |
| I. Umsetzung der Kriterien im einfachen Recht – Analyse und Beurteilung..... | 171 |
| II. Handlungsempfehlung: Schaffung von Inkompatibilitätsregelungen notwendig..... | 192 |
| F. Rechtspolitische Erwägungen zur gruppenfernen Gestaltung der Rundfunkaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung des Rundfunks als demokratische Infrastruktur | 214 |
| I. Neue Gestaltung der Aufsichtsgremien | 214 |
| II. Konvergenz der Medien und Auswirkungen auf die Rundfunkaufsicht..... | 243 |
| G. Fazit | 259 |
| Zusammenfassung der Kernthesen | 264 |
| Literaturverzeichnis: | 271 |
| Anhang..... | 292 |

Inhaltsverzeichnis:

- A. Einleitung.....1
- B. Aktuelle Ausgestaltung der (demokratischen) Kontrolle im öffentlich-rechtlichen sowie privaten Rundfunk13
 - I. Begriff und Aufgabe der Aufsicht13
 - II. Binnenpluralismus im öffentlich-rechtlichen Rundfunk14
 - 1. Der Rundfunkrat als „oberstes Organ“ der Rundfunkaufsicht16
 - 2. Der Verwaltungsrat als „Herrin“ der organisatorischen Geschäfte20
 - 3. Die Intendantin/ der Intendant23
 - 4. Zwischenfazit: Gegenseitige Abhängigkeit der Organe25
 - III. Das außenpluralistische System des privaten Rundfunks als Gegenentwurf zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....25
 - 1. Die Landesmedienanstalten als staatliches Aufsichtsorgan über den privaten Rundfunk26
 - a) Das Exekutivorgan der Landesmedienanstalt27
 - b) Das Hauptorgan der Landesmedienanstalt.....28
 - 2. Organe zur Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten .32
 - a) Die Rolle der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK).....33
 - b) Die Rolle der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)34
 - c) Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM).....35

| | |
|---|----|
| d) Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) | 36 |
| e) Die Gremienvertreterkonferenz (GVK) | 37 |
| f) Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) | 38 |
| g) Zwischenfazit: Immense Befugnisse des Exekutivorgans und Einwirkungsmöglichkeiten der Landesmedienanstalten | 38 |
| IV. Aufsicht durch den Staat | 40 |
| V. Zwischenergebnis: Aufsichtsorgane mit erheblichem Einflusspotential | 42 |
| C. Die funktionale und historische Bedeutung des Rundfunks im Lichte seiner demokratischen Verantwortung | 43 |
| I. Die Bedeutung der historischen Entwicklung des Rundfunks für die gruppenplurale Ausgestaltung der Rundfunkaufsicht | 44 |
| 1. Fehlende Freiheitsrechte in der Weimarer Republik ermöglichten spätere Verstaatlichung des Rundfunks | 45 |
| 2. Die Gleichschaltung der Medien im NS-Staat und ihre Instrumentalisierung als Propagandamittel | 48 |
| 3. Staatsfreiheit des Rundfunks als Prämisse: Der Wiederaufbau des Rundfunks in der BRD | 50 |
| a) Gründe für die binnenpluralistische Ausgestaltung der Rundfunkaufsicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ... | 52 |
| b) Gewährleistung der Rundfunkfreiheit als Ausfluss der historischen Entwicklung des Rundfunks | 55 |

| | |
|--|----|
| c) Die Entwicklung der Rundfunkordnung in der Nachkriegszeit: Rundfunk als Streitpunkt verschiedener Interessen..... | 55 |
| 4. Zwischenfazit: Historischer Einfluss auf die Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit..... | 57 |
| II. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Infrastruktur des demokratischen Zusammenlebens | 59 |
| 1. Demokratiefördernde Funktionen des Rundfunks vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Verantwortung..... | 64 |
| a) Die Informationsfunktion als Voraussetzung der Teilhabe am demokratischen Diskurs | 65 |
| b) Vermittlung und Einordnung demokratischer und kultureller Werte als Teil der Integrationsfunktion..... | 66 |
| c) Forumsfunktion und Legitimationsfunktion | 68 |
| d) Vielfalt im Programm und in der Organisation | 69 |
| 2. Privater Rundfunk als Teil des demokratischen Infrastrukturauftrags | 71 |
| 3. Konsequenzen für die Ausgestaltung der Rundfunkaufsicht in der dualen Rundfunkordnung | 75 |
| D. Das Gebot der Gruppenferne im Verfassungs- und Europarecht | 79 |
| I. Europarechtliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit und der Rundfunkaufsicht..... | 80 |
| 1. Die Medienfreiheit in Art. 11 GrCH und das Pluralitätserfordernis der Medien | 81 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 2. | Die Rundfunkfreiheit als Bestandteil der Meinungsfreiheit in Art. 10 EMRK | 85 |
| 3. | Pluralismuserfordernis nach dem EGMR..... | 87 |
| 4. | Zwischenfazit: Pluralismus verlangt Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien | 88 |
| 5. | Unabhängigkeitserfordernis der Regulierungsstellen nach Art. 30 AVMD-RL..... | 89 |
| a) | Funktionale und rechtliche Unabhängigkeit im Rahmen europäischer Aufsichtsstrukturen..... | 91 |
| b) | Nationale Konsequenzen aus der AVMD-Richtlinie..... | 94 |
| 6. | Fazit: Pluralität und Unabhängigkeit als europarechtliche Maximen der Rundfunkorganisation | 97 |
| II. | Die verfassungsrechtliche Signifikanz der Rundfunkfreiheit und deren Ausprägung in Form des Gebots der Gruppenferne | 97 |
| 1. | Rundfunkfreiheit als Ausgestaltungsgrundrecht: Zwischen Freiheit und Ausgestaltungsbefugnis durch die Legislative | 98 |
| 2. | Die Unabhängigkeit des Rundfunks nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 103 |
| a) | Das erste Rundfunkurteil – Deutschland-Fernsehen-GmbH – Ausgangspunkt für das Gebot der Staatsferne | 105 |
| b) | Das zweite Rundfunkurteil – Umsatzsteuer – Gebot der Staatsfreiheit..... | 106 |
| c) | Das dritte Rundfunkurteil – FRAG-Urteil – Vielfalt auch in der Organisation des privaten Rundfunks | 107 |
| d) | Der FDP- Beschluss des Bundesverfassungsgerichts .. | 108 |

- e) Das vierte Rundfunkurteil – Niedersachsen – Gebot zur Verhinderung von Meinungsmacht.....109
- f) Das sechste Rundfunkurteil – WDR – Vermeidung von Interessenkonflikten der Gremienmitglieder.....110
- g) Das vierzehnte Rundfunkurteil – ZDF-Staatsvertrag-Urteil112
 - aa) Erfordernis der vielfaltsbezogenen Ausgestaltung der Aufsichtsgremien113
 - bb) Ein-Drittel-Grenze für staatsnahe Mitglieder als Umsetzung des Gebots der Staatsferne114
 - cc) Vielfaltssicherung bei Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder.....115
 - dd) Vielfaltssicherung durch Inkompatibilitätsregelungen im Rahmen der persönlichen Sphäre der staatsfernen Mitglieder117
 - ee) Gebot der Weisungsunabhängigkeit als Erfordernis der staatsfernen Ausgestaltung.....118
 - ff) Transparenzgebot zur Sicherstellung der Vielfaltskriterien...118
- h) Zwischenergebnis: Unabhängigkeit des Rundfunks durch Vielfaltsanforderungen sowie Beschränkungen von Einwirkmechanismen.....119
- III. Die Grundsätze der Gruppen- und Staatsferne und ihre Auswirkungen auf die Rundfunkaufsicht120
 - 1. Grundsatz der Gruppenferne.....121
 - a) Umfang des Gebots der Gruppenferne.....122
 - b) Adressatenkreis des Grundsatzes der Gruppenferne....124
 - c) Definition125

| | | |
|-----|--|-----|
| d) | Vorgaben für die Rundfunkaufsicht..... | 126 |
| aa) | Keine grobe Verzerrung innerhalb der Gremien | 126 |
| bb) | Verhinderung der Versteinerung der Gremien | 128 |
| e) | Vorgaben für das Leitungspersonal | 129 |
| 2. | Das Gebot der Staatsferne | 132 |
| a) | Umfang der Staatsferne..... | 134 |
| b) | Adressaten des Gebots der Staatsferne | 136 |
| aa) | Regierungsmitglieder sowie Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive | 137 |
| bb) | Parlamente | 138 |
| cc) | Politische Parteien | 138 |
| dd) | Aufsicht über den privaten Rundfunk | 139 |
| ee) | Ausnahmen des Gebots der Staatsferne | 140 |
| c) | Definition | 140 |
| d) | Anforderungen an die Rundfunkaufsicht | 141 |
| e) | Bedeutung für das Leitungspersonal | 142 |
| 3. | Zwischenergebnis: Rundfunk zwischen Beherrschungsverbot und Abhängigkeiten..... | 146 |
| IV. | Verfassungsrechtlich gebotene Anforderungen an die Medienaufsicht | 148 |
| 1. | Ein-Drittel-Grenze und gesellschaftlicher Anteil | 149 |
| 2. | Dynamisierung bei der Auswahl und Bestellung der (staatsfernen) Mitglieder..... | 154 |
| 3. | Inkompatibilitätsregelungen | 158 |
| a) | Verhinderung von wirtschaftlicher Interessenkollisionen | 161 |

| | | |
|-----|--|-----|
| b) | Weisungsfreiheit als weitere Voraussetzung neben den Inkompatibilitätsregelungen..... | 162 |
| c) | Karenzzeiten als Bestandteil von Inkompatibilitätsregelungen..... | 163 |
| d) | Notwendigkeit von Inkompatibilitätsregelungen für die Aufsichtsgremien über den privaten Rundfunk | 164 |
| 4. | Transparenzvorschriften | 164 |
| 5. | Anwendbarkeit auf das Leitungspersonal..... | 168 |
| 6. | Zusammenfassung der Kriterien..... | 169 |
| E. | Umsetzung der Gebote der Staats- und Gruppenferne i.R.d. Rundfunkaufsicht – Überprüfung der aktuellen Gesetzeslage | 171 |
| I. | Umsetzung der Kriterien im einfachen Recht – Analyse und Beurteilung..... | 171 |
| 1. | Normen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk | 174 |
| a) | Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen Kriterien im Rahmen der Zusammensetzung der Rundfunkräte ... | 174 |
| aa) | Die Einhaltung der Ein-Drittel Begrenzung von staatsnahen Mitgliedern..... | 174 |
| bb) | Die Dynamisierung der Gremienzusammensetzung | 175 |
| cc) | Die Umsetzung von Inkompatibilitätsregelungen | 177 |
| dd) | Die Umsetzung von Transparenzregelungen | 178 |
| ee) | Besonderheit: Deutsche-Welle-Gesetz..... | 179 |
| b) | Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen Kriterien im Rahmen der Zusammensetzung der Verwaltungsräte..... | 180 |
| aa) | Die Einhaltung der Ein-Drittel Begrenzung von staatsnahen Mitgliedern..... | 181 |

| | | |
|-----|--|-----|
| bb) | Die Dynamisierung der Gremienzusammensetzung | 181 |
| cc) | Die Umsetzung von Inkompatibilitätsregelungen | 183 |
| dd) | Die Umsetzung von Transparenzregelungen | 183 |
| c) | Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen Kriterien im Rahmen der Besetzung der Intendantin oder des Intendanten | 184 |
| 2. | Normen für den privaten Rundfunk – Anwendbarkeit der Kriterien | 185 |
| a) | Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen Kriterien im Rahmen der Zusammensetzung des Hauptorgans der Landesmedienanstalten | 186 |
| aa) | Die Einhaltung der Ein-Drittel Begrenzung von staatsnahen Mitgliedern | 186 |
| bb) | Die Dynamisierung der Gremienzusammensetzung | 187 |
| cc) | Die Umsetzung von Inkompatibilitätsregelungen | 188 |
| dd) | Die Umsetzung von Transparenzregelungen | 189 |
| b) | Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen Kriterien im Rahmen der Zusammensetzung des Verwaltungsorgans der Landesmedienanstalten | 189 |
| c) | Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen Kriterien im Rahmen der Besetzung des Exekutivorgans der Landesmedienanstalten | 190 |
| d) | Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen Kriterien im Rahmen der Zusammensetzung der ZAK, KEF, GVK, KEK, KJM | 191 |
| II. | Handlungsempfehlung: Schaffung von Inkompatibilitätsregelungen notwendig | 192 |

| | |
|--|-----|
| 1. Gremienzusammensetzung: Bewerbungsverfahren zur Gewährleistung von Vielfalt..... | 194 |
| 2. Notwendigkeit der Inkompatibilitätsregelung für Intendant oder Intendantin sowie Exekutivorgan | 196 |
| 3. Karenzzeiten | 199 |
| 4. Umsetzung der Kriterien bei ZAK, KEK, GVK und KJM | 201 |
| 5. Besonderheiten in den Rundfunk- und Mediengesetzen . | 203 |
| a) Entsendungs- und Anhörungsrecht der Rechtsaufsicht | 203 |
| b) Wahl des Leitungspersonals durch den Landtag..... | 205 |
| c) Wahl der Gremienmitglieder durch staatliche Organe | 209 |
| 6. Zwischenergebnis: Änderungen in den Rundfunkgesetzen notwendig | 212 |
| F. Rechtspolitische Erwägungen zur gruppenfernen Gestaltung der Rundfunkaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung des Rundfunks als demokratische Infrastruktur | 214 |
| I. Neue Gestaltung der Aufsichtsgremien | 214 |
| 1. Vorschläge für weitergehende Bestimmungen hinsichtlich der pluralen und gruppenfernen Zusammensetzung der Aufsichtsgremien | 214 |
| a) Vier-Bänke-System..... | 214 |
| b) Interessenvertretung statt Benennung von konkreten Verbänden | 218 |
| c) Ausweitung der Inkompatibilitätsregelungen im Hinblick auf die Gruppenferne..... | 220 |
| d) Anzeigepflicht von Interessenkonflikten | 224 |

