

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 Rundfunk	13
I.	Begriff und Aufgabe der Aufsicht	13
II.	Binnenpluralismus im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	14
1.	Der Rundfunkrat als „oberstes Organ“ der Rundfunkaufsicht	16
2.	Der Verwaltungsrat als „Herrin“ der organisatorischen Geschäfte	20
3.	Die Intendantin/ der Intendant	23
4.	Zwischenfazit: Gegenseitige Abhängigkeit der Organe	25
III.	Das außenpluralistische System des privaten Rundfunks als Gegenentwurf zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	25
1.	Die Landesmedienanstalten als staatliches Aufsichtsorgan über den privaten Rundfunk	26
a)	Das Exekutivorgan der Landesmedienanstalt	27
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 ermöglichen spätere Verstaatlichung des Rundfunks.....	45
2. Die Gleichschaltung der Medien im NS-Staat und ihre Instrumentalisierung als Propagandamittel.....	48
3. Staatsfreiheit des Rundfunks als Prämissen: 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-Urteil	112
aa)	Erfordernis der vielfaltsbezogenen Ausgestaltung der Aufsichtsgremien	113
bb)	Ein-Drittel-Grenze für staatsnahe Mitglieder als Umsetzung des Gebots der Staatsferne	114
cc)	Vielfaltssicherung bei Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder	115
dd)	Vielfaltssicherung durch Inkompatibilitätsregelungen im Rahmen der persönlichen Sphäre der staatsfernen Mitglieder	117
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 Rundfunkaufsicht	120
1.	Grundsatz der Gruppenferne.....	121
a)	Umfang des Gebots der Gruppenferne.....	122
b)	Adressatenkreis des Grundsatzes der Gruppenferne....	124
c)	Definition	125

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

e)	Regulierung der Freundeskreise.....	226
aa)	Situation in den Aufsichtsgremien	227
bb)	Möglichkeiten der Regulierung von Freundeskreisen	229
2.	Sachkompetenz statt Staatsnähe – Professionalisierung der Aufsicht.....	232
a)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sachverständigengremien	233
b)	Kombination aus Pluralität und Sachverstand	239
c)	Hinzuziehung von Experten.....	240
d)	Weiterbildung der Mitglieder der Aufsichtsgremien ...	241
II.	Konvergenz der Medien und Auswirkungen auf die Rundfunkaufsicht.....	243
1.	Möglichkeit der Regulierung von Internetanbietern.....	246
2.	Die Notwendigkeit von Plattformräten zur Sicherung der demokratischen Öffentlichkeit.....	249
a)	Plattformräte.....	252
b)	Aufgabe, Zusammensetzung und Verfahren.....	254
G.	Fazit	259
	Zusammenfassung der Kernthesen	264
	Literaturverzeichnis:	271
	Anhang.....	292