

Caroline Hahn

Die Aufsicht  
des öffentlich-rechtlichen  
Rundfunks

Bestandsaufnahme  
und Zukunftsperspektiven



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

# Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>15</b>
<b>B.</b>	<b>Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine Aufsicht .....</b>	<b>21</b>
<b>I.</b>	<b>Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG .....</b>	<b>21</b>
1.	Grundlegendes .....	21
2.	Die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit .....	22
a)	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	22
b)	Kritik an der Rechtsprechung .....	23
c)	Stellungnahme .....	24
3.	Positive Ordnung .....	25
<b>II.</b>	<b>Die Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der deutschen Rundfunkordnung .....</b>	<b>28</b>
1.	Die Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk .....	28
a)	Der Grundversorgungsauftrag .....	28
b)	Der Funktionsauftrag .....	30
aa)	Vom Grundversorgungsauftrag zum Funktionsauftrag .....	30
bb)	Die Regelungen der §§ 11 ff. RStV .....	31
2.	Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	34
<b>III.</b>	<b>Der Begriff der Aufsicht .....</b>	<b>35</b>
1.	Allgemeiner Begriff .....	36
2.	Abgrenzung zu weiteren Begrifflichkeiten .....	37
a)	Kontrolle .....	38
b)	Überwachung .....	39
3.	Rechts- und Fachaufsicht .....	39
<b>IV.</b>	<b>Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....</b>	<b>40</b>
1.	Die Binnenkontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten .....	40
a)	Historische Entwicklung .....	41
b)	Der Rundfunkrat / Fernsehrat / Hörfunkrat .....	43
aa)	Zusammensetzung .....	43
bb)	Status der Mitglieder .....	47
cc)	Verfahren des Rundfunkrats .....	48
dd)	Aufgaben des Rundfunkrats .....	49
(1)	Wahl- und Zustimmungsrechte .....	50
(2)	Programmgestaltungskompetenz des Rundfunkrats? .....	51
(3)	Beratung .....	54

(4)	Überwachung .....	56
(a)	Überwachungsmaßstab: Reine Rechtmäßigkeitsprüfung oder auch Zweckmäßigkeitsprüfung? .....	58
(b)	Die einzelnen Überwachungsbefugnisse .....	60
(aa)	Präventive Beschlüsse? .....	60
(bb)	Repressive Maßnahmen .....	61
(aaa)	Beanstandung / Rüge .....	61
(bbb)	Abberufung / Entlassung .....	64
(c)	Exkurs: Rundfunkorganstreit und gerichtliche Überprüfbarkeit .....	65
(5)	Weitere Befugnisse .....	70
c)	Der Verwaltungsrat .....	72
aa)	Zusammensetzung .....	72
bb)	Status der Mitglieder .....	73
cc)	Verfahren des Verwaltungsrats .....	74
dd)	Aufgaben des Verwaltungsrats .....	75
(1)	Mitwirkung bei der Wahl und Anstellung des Intendanten; Vertretung der Anstalt .....	75
(2)	Mitwirkung bei Haushaltsplan und Jahresabschluss .....	76
(3)	Überwachung der Geschäftsführung .....	77
(4)	Weitere Befugnisse .....	79
d)	Zusammenfassung .....	80
2.	Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) .....	81
a)	Historische Entwicklung .....	81
b)	Aufgaben .....	81
c)	Organisation / Rechtsform .....	82
aa)	Mitglieder .....	83
bb)	Geschäftsführung .....	83
cc)	Mitgliederversammlung .....	85
(1)	Hauptversammlung .....	85
(2)	Arbeitssitzung .....	86
dd)	Konferenz der Gremienvorsitzenden (GVK) .....	87
ee)	Gesamtrat der Rundfunkanstalten .....	88
ff)	Organisation „Erstes Deutsches Fernsehen“ .....	89
(1)	Ständige Programmkonferenz und Programmdirektor .....	89
(2)	Programmbeirat .....	90
(3)	Programmverantwortung .....	91
d)	Zusammenfassung .....	93
3.	Die staatliche Aufsicht über die Rundfunkanstalten .....	94
a)	Aufsichtsmaßstab .....	94
b)	Subsidiarität .....	96
c)	Aufsichtsmittel .....	96

d)	Zusammenfassung.....	98
<b>C.</b>	<b>Zum Vergleich: Die Aufsicht über den privaten Rundfunk in Deutschland und über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Ausland.....</b>	<b>99</b>
<b>I.</b>	<b>Die Aufsicht über den privaten Rundfunk in Deutschland .....</b>	<b>99</b>
1.	Die Landesmedienanstalten .....	99
a)	Institutionelle Stellung .....	99
b)	Organisation .....	100
c)	Aufsichtskompetenzen .....	103
aa)	Zulassung .....	103
bb)	Zuweisung und Nutzung von Übertragungskapazitäten .....	104
cc)	Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter .....	104
dd)	Weitere Aufgaben .....	106
d)	Aufsichtsmittel .....	106
2.	Länderübergreifende Abstimmung .....	109
a)	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) .....	109
aa)	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) .....	110
bb)	Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) .....	111
cc)	Gesamtkonferenz (GK) .....	112
b)	Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) .....	112
c)	Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) .....	113
d)	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) .....	114
3.	Zusammenfassung.....	116
<b>II.</b>	<b>Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in europäischen Nachbarstaaten .....</b>	<b>116</b>
1.	Frankreich.....	116
a)	Interne Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	117
b)	Externe Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	118
aa)	Aufsicht durch die Regierung .....	118
bb)	Aufsicht durch den Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)....	119
c)	Zusammenfassung.....	121
2.	Exkurs: ARTE.....	122
a)	Die ARTE Deutschland TV GmbH .....	123
b)	Die ARTE G.E.I.E. ....	125
c)	Bewertung der Organisationsstruktur .....	127
3.	Italien.....	129
a)	Interne Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	130
b)	Externe Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	130

aa)	Aufsicht durch die Parlamentskommission.....	130
bb)	Aufsicht durch die Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM).....	131
c)	Zusammenfassung.....	133
4.	Großbritannien .....	135
a)	Interne Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	136
b)	Externe Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	138
aa)	Ministerielle Kontrolle.....	138
bb)	Aufsicht durch das Office of Communications (OFCOM) .....	138
c)	Zusammenfassung.....	141
5.	Zusammenfassung.....	141

## **D. Problemfelder der derzeitigen Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks..... 145**

<b>I.</b>	<b>Effektivität der Aufsicht.....</b>	<b>145</b>
1.	Verfassungsrechtliches Gebot einer effektiven Aufsicht.....	145
2.	Die Aufsichtspraxis der Rundfunk- und Verwaltungsräte – Problemfelder .....	146
a)	Größe des Gremiums.....	146
b)	Sachverstand der Mitglieder .....	149
c)	Aufgabsaufgaben im Verhältnis zum ehrenamtlichen Tätigkeitsumfang.....	152
d)	Selbstverständnis der Gremienmitglieder .....	153
e)	Transparenz der Tätigkeit nach Außen .....	156
3.	Die Aufsichtspraxis der ARD – Problemfelder .....	157
4.	Kosten der Aufsicht.....	160
5.	Zusammenfassung.....	161
<b>II.</b>	<b>Staatsfreiheit der Aufsicht.....</b>	<b>162</b>
1.	Verfassungsrechtliches Gebot der Staatsfreiheit .....	162
2.	Problemfelder .....	164
a)	Rundfunkrat / Hörfunkrat / Fernsehrat.....	167
aa)	Berufung der Mitglieder des Rundfunk- / Hörfunk- bzw. Fernsehrats .....	167
bb)	Zusammensetzung des Rundfunk- / Hörfunk- bzw. Fernsehrats... 174	
(1)	Wer wird vom Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks umfasst? 174	
(a)	Exekutive.....	175
(b)	Legislative .....	175
(c)	Parteien.....	176
(d)	Kommunale Gebietskörperschaften und kommunale Spitzenverbände .....	178

(e)	Weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften.....	180
(f)	Vertreter der sonstigen gesellschaftlich relevanten Gruppen .....	181
(2)	Exkurs: Parteipolitischer Einfluss / Die Bedeutung der Freundeskreise.....	181
(3)	Bestimmung der zulässigen Grenze der dem Staat zuzurechnenden Gremienmitglieder .....	184
cc)	Zusammenfassung.....	190
b)	Verwaltungsrat .....	190
aa)	Berufung der Mitglieder des Verwaltungsrats.....	192
bb)	Zusammensetzung des Verwaltungsrats .....	193
c)	Zusammenfassung.....	196
<b>III.</b>	<b>Aufsicht im Lichte der Konvergenz .....</b>	<b>196</b>
1.	Begriff der Konvergenz.....	196
2.	Eigenständige Beaufsichtigung der beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung (und eigenständige Beaufsichtigung im Bereich der Telekommunikation) .....	198
3.	Eigenständige Beaufsichtigung der beiden Säulen trotz gleicher materieller Regelungen .....	200
<b>IV.</b>	<b>Vorgaben der EU-Kommission bzgl. der Aufsicht (im Rahmen der Einstellung des Beihilfeverfahrens).....</b>	<b>202</b>
<b>V.</b>	<b>Schlussfolgerungen.....</b>	<b>208</b>
<b>E.</b>	<b>Reformüberlegungen zur Aufsicht des öffentlich- rechtlichen Rundfunks in Deutschland .....</b>	<b>211</b>
<b>I.</b>	<b>Einrichtung einer externen Aufsichtsinstanz mit direkten Entscheidungsbefugnissen.....</b>	<b>212</b>
1.	Externe, gemeinsame Aufsichtsinstanz mit genereller Zuständigkeit.....	215
2.	Externe, gemeinsame Aufsichtsinstanz in ausgewählten Bereichen.....	219
<b>II.</b>	<b>Weiterentwicklung der internen Aufsichtsinstanzen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten .....</b>	<b>223</b>
1.	Rundfunkrat (Fernsehrat, Hörfunkrat) .....	224
a)	Einrichtung eines „Expertenrats“ anstelle des traditionellen Rundfunkrats? .....	224
b)	Reformmodell de lege ferenda.....	229
aa)	Sicherung der Staatsfreiheit .....	230

bb)	Sicherung der Arbeitseffektivität des Gremiums.....	237
cc)	Professionalisierung der Gremienarbeit.....	238
(1)	Qualifikationssteigerung aller Gremienmitglieder .....	239
(2)	Experten als Rundfunkratsmitglieder.....	240
(3)	Hinzuziehung von Sachverständigen.....	241
(a)	Einrichtung eines beratenden Expertengremiums?.....	242
(b)	Berufung von Experten in die Ausschüsse des Rundfunkrats .....	249
dd)	„Entlastung“ der Rundfunkratsmitglieder.....	253
ee)	Stärkung der Unabhängigkeit der Gremienmitglieder.....	255
ff)	Steigerung der Transparenz der Gremienarbeit .....	258
2.	Verwaltungsrat .....	259
a)	Zusammensetzung des Verwaltungsrats .....	260
b)	„Entlastung“ der Verwaltungsratsmitglieder .....	263
c)	Stärkung der Unabhängigkeit der Gremienmitglieder.....	263
d)	Steigerung der Transparenz der Gremienarbeit .....	264
3.	Zusammenfassung.....	265
<b>III.</b>	<b>Reformüberlegungen zur Aufsicht in Bezug auf die ARD.....</b>	<b>265</b>
<b>IV.</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>270</b>
<b>F.</b>	<b>Reformüberlegungen der EU-Kommission zur Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa .....</b>	<b>273</b>
<b>I.</b>	<b>Die neue Rundfunkmitteilung der EU-Kommission.....</b>	<b>273</b>
<b>II.</b>	<b>Bewertung des ersten Entwurfs der neuen Rundfunk- mitteilung der EU-Kommission .....</b>	<b>276</b>
<b>G.</b>	<b>Zusammenfassung in Thesen .....</b>	<b>281</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>291</b>