

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Sachstand und Reformansätze in vergleichender Perspektive

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: ■■■■

Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Ausarbeitung WD 10 - 3000 - 044/09

Abschluss der Arbeit: 23. April 2009

Fachbereich WD 10: Kultur, Medien und Sport

Telefon: ■■■■

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Zur Rolle der Parteien in Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems	5
3.	Ansatzpunkte einer Reform	10
4.	Regelungen der Rundfunkaufsicht in anderen europäischen Ländern	14
5.	Literatur	18
6.	Anlagen	21

1. Einleitung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat die Aufgabe, die Meinungsbildung zu fördern und der Demokratie zu dienen. Dieser verfassungsrechtliche Auftrag gibt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Richtung vor, an dem die Rundfunkanstalten ihr Programmangebot messen lassen müssen. Der Grundversorgungsauftrag umfasst Information, Bildung und Kultur, aber auch Unterhaltung und Sport. Zudem muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk dem Prinzip des Binnenpluralismus gerecht werden. Dabei tragen die **Aufsichtsgremien** wie etwa Rundfunkräte bzw. Fernsehrat bei den öffentlich-rechtlichen Sendern für die verfassungsrechtlich gebotene Vielfalt und Qualität des Programms eine erhebliche Mitverantwortung. Die Rundfunkräte und der Fernsehrat haben die gesetzliche Aufgabe, die Programmgestaltung und die Erfüllung des gesetzlichen Programmauftrages zu überwachen. Dabei sollen sie vor allem die **Interessen der Allgemeinheit** vertreten. Jedoch sind in jüngerer Zeit diese Gremien der internen Kontrolle zunehmend kritisch beurteilt worden¹. Der Kern der Kritik ist, dass sich die Aufsichtsgremien vielfach als ineffizient erwiesen hätten, gleichzeitig sei der Binnenpluralismus zugunsten des Einflusses von Staat und Parteien gemindert worden (JARREN und DONGES 2006). Darüber hinaus – so SCHULZ (2002) – stelle sich gar die Frage, ob nicht bei einigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik die Grenze der Verfassungswidrigkeit im Hinblick auf die **Staatsferne** der Zusammensetzung bereits erreicht sei.²

Hinzu kommt auch der Vorwurf einer zu geringen Fachkunde der Aufsichtsgremien. Betont wird etwa, dass das bisherige Festhalten an einer als ineffizient angesehenen „**Binnenkontrolle**“ beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk den Anforderungen der konvergenten und digitalen Medienwelt nicht mehr genüge. Die Schlussfolgerung aus diesem Befund ist, die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf eine externe Ebene zu verlagern und sie gleichzeitig zu vereinheitlichen, aber auch stärker zu professionalisieren. Deshalb sei es erforderlich, die **Kompetenzen der Aufsichtsgremien** zu stärken und auszuweiten. Unerlässlich sei dabei auch eine veränderte Rolle der gesellschaftlichen Gruppen innerhalb der Aufsichtsgremien. Gesellschaftliche Pluralität müsse sich stärker als bisher in den Programmen widerspiegeln. Dies bedeute auch, dass sich die **Rolle der Parteien** und der staatlichen Akteure in den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ändern müsse. Gerade in der Staatsferne des Rundfunks liege eine der wesentlichen Voraussetzungen des pluralen deutschen Me-

1 Gerade Wahlen von Intendanten beleben die Debatte um die Staatsferne der Rundfunkanstalten immer wieder aufs Neue.
2 Vgl. dazu Hans-Bredow-Institut (2008: 461f.) sowie EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSSTELLE (2007. 47f.).

diensystems (EUMANN 2009).³ Im Folgenden wird zunächst die **rechtliche Situation** hinsichtlich der Anforderungen an die Staatsferne von Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten übersichtsweise dargestellt. Eine wesentliche Frage ist dabei, welche Akteure dem Staat zugehören und welche Rolle in diesem Zusammenhang die politischen Parteien spielen (Kapitel 2). Hinzu kommt eine Übersicht der gegenwärtig vorliegenden **Reformansätze** (Kapitel 3). Für entsprechende Reformen lohnt auch der **Blick in andere europäische Länder** mit öffentlich-rechtlichen Rundfunksystemen. Eine Übersicht der gegenwärtigen Medienaufsicht im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einiger europäischer Staaten findet sich – verbunden mit einer Dokumentation im Anhang – in Kapitel 4.

2. Zur Rolle der Parteien in Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten⁴ sind rechtsfähige Anstalten des Landesrechts (Deutsche Welle: des Bundesrechts). Sie haben ihre **Rechtsgrundlage** in Rundfunkgesetzen und in den durch Gesetze umgesetzten Staatsverträgen der Länder.⁵ Daneben erfolgt eine weitere Ausgestaltung durch die selbstgesetzten Leitlinien und Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Auf Grund der Abstraktheit der materiellen Vorgaben für das Rundfunksystem kommt den prozeduralen und organisatorischen Absicherungen besondere Bedeutung zu. Für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hat sich eine in den Grundzügen einheitliche **interne Struktur** herausgebildet, die als Organe jeweils einen **Intendanten**, einen **Rundfunkrat** (beim ZDF: **Fernsehrat**) und einen **Verwaltungsrat** vorsieht.⁶ Der Intendant leitet die Rundfunkanstalt und trägt die Programmverantwortung. Dabei wird er vom Rundfunkrat bzw. Fernsehrat sowie – vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht – vom Verwaltungsrat beraten und überwacht. Aufgabe des Verwaltungsrates ist es, die Geschäftsfüh-

3 Vgl. dazu beispielsweise die entsprechenden Forderungen im Entschließungsantrag der FDP-Fraktion zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung vom 3. März 2009 (BT-Drs. 16/12135), vgl. dazu auch weitere Beiträge in LILIENTHAL (2009).

4 Für die duale Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland ist entsprechend auch eine duale Aufsichtsstruktur charakteristisch, d. h. privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunk werden auf unterschiedliche Weise im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben kontrolliert. Vgl. dazu im Einzelnen das Gutachten für den Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung (HANS-BREDOW-INSTITUT 2008: 197ff. und 453ff.).

5 Neben dem eigentlichen Rundfunkstaatsvertrag umfasst das Rundfunkrecht unter anderem den ARD-Staatsvertrag, den ZDF-Staatsvertrag, den Deutschlandradio-Staatsvertrag, den Rundfunkgebührenstaatsvertrag und den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. Zu den seit März 2007 im Rundfunkstaatsvertrag ebenso geregelten Telemedien enthält das Telemediengesetz (TMG) weitere Regelungen; vgl. dazu ausführlich HAHN und VESTING (2008).

6 Die Aufsicht wird ergänzt durch die Arbeit der unabhängigen Kommission zur Feststellung des Finanzbedarfs im Rundfunk (KEF) und den jeweils zuständigen Rechnungshöfen hinsichtlich der (stichprobenartigen) Prüfung der Mittelverwendung.

zung des Intendanten außerhalb der Programmgestaltung zu überwachen.⁷ Der **Rundfunkrat** überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Programmgrundsätze und berät den Intendanten in allen Rundfunkfragen. Die Aufsicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten erfolgt ausschließlich nach dem Prinzip der Binnenkontrolle. Bei der ARD wird die dezentrale Gremienkontrolle zudem durch die **Gremienvorsitzendenkonferenz** der ARD (GVK) koordiniert. Die Konferenz der Gremienvorsitzenden koordiniert die Gremienkontrolle auf der Gemeinschaftsebene der föderalen ARD. Sie setzt sich aus den Vorsitzenden der Aufsichtsorgane der Landesrundfunkanstalten der ARD (Rundfunk- und Verwaltungsräte) und dem Vorsitzenden des Programmbeirates der ARD zusammen.⁸ Die weiteren Aufgaben und Kompetenzen des Verwaltungs- und des Rundfunkrates sind in den verschiedenen Anstalten im Einzelnen unterschiedlich.⁹ Der Rundfunkrat selbst wird ganz überwiegend aus Abgesandten „**gesellschaftlich relevanter**“ **Gruppen** gebildet. Hinzu kommen von staatlichen Stellen benannte Mitglieder. In den einzelnen Gesetzen wird jeweils in detaillierten Katalogen festgelegt, welchen Organisationen wie viele Sitze zustehen.

Die Vielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk soll durch ein **binnenpluralistisches Organisationsmodell** sichergestellt werden. Zu den „gesellschaftlichen Gruppen und Kräften“ zählen auch Mitglieder aus den Bereichen Publizistik, Kultur, Kunst und Wissenschaft. Aufgaben der Rundfunk- und Fernsehräte sind vor allem die Wahl des Intendanten, die – nachträgliche – Programmkontrolle auf Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und Richtlinien sowie die mittelbare Programmgestaltung durch organisatorische Rahmensetzung der Programmarbeit etwa durch den Erlass von Richtlinien. Die **gruppenplural zusammengesetzten Organe** sollen weniger im Rahmen ihrer einschränkenden und repressiven Kontrollfunktion, sondern in ihren gestaltenden Kompetenzen zur Personalentscheidung (vor allem Wahl und Abwahl des Intendanten bzw. der Intendantin) und damit verbunden durchaus wirkmächtigen Beratungskompetenzen Einfluss nehmen. Der verfassungsrechtlichen Idee nach sind die Personen in den Räten keine Interessenvertreter, sondern sollen insgesamt die **Allgemeinheit repräsentieren**. Der Rundfunkrat soll im weiteren – auch wenn er keine Kompetenzen über die Programmgestaltung besitzt, sondern als Aufsichtsinstanz konzipiert ist – durch seine Beratungskompetenz (gestützt durch das Recht zur Intendantenwahl) die Perspektivenvielfalt auch in die Programmarbeit einbringen, um so eine besondere gesellschaftliche

7 Darüber hinaus üben die Landesregierungen eine Rechtsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten aus, die allerdings – wiederum aus Gründen der Staatsfreiheit des Rundfunks – insbesondere im Hinblick auf Programmangelegenheiten begrenzt ist.

8 Die Aufgaben der Gremienvorsitzendenkonferenz sind im ARD-Staatsvertrag sowie in der ARD-Satzung geregelt.

9 Vgl. zu den Mitgliederstruktur des Rundfunkrates der einzelnen Landesrundfunkanstalten <http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunkrat> [Stand 20.04.09]. Ein Überblick über die Beteiligung in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland findet sich auch in HENLE (2002: 30ff.) (**Anlage**).

Rückbindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erreichen. Bedeutsam ist vor allem, dass sie unterschiedliche Perspektiven aus ihren jeweiligen Entscheidungsinstitutionen mitbringen und auch in gewissen Grenzen diesen gegenüber für ihr Handeln im Rat rechenschaftspflichtig sind (EIFERT 2002: 39ff.).¹⁰

Der Begriff **Aufsichtsgremien** ist ein Sammelbegriff für die (internen) Kontrollorgane des Rundfunks. Bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist der **Rundfunkrat** (beim ZDF: Fernsehrat), in dem Abgesandte der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind, für Fragen des Programms zuständig.¹¹ Hinzu kommt die nach außen verlagerte (externe) Rechtsaufsicht durch die Landesregierungen. Die Rundfunkfreiheit verlangt, dass der Rundfunk als **Instrument der Meinungsbildung** weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgesetzt ist. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner ersten Rundfunkentscheidung vom 28. Februar 1961 darauf hingewiesen, dass der Rundfunk zugleich „Medium und Faktor“ der öffentlichen Kommunikation ist, d. h. die in der Öffentlichkeit bestehenden Meinungen verbreitet, sie aber zugleich auch beeinflusst (BVerfGE 12, 205). Aus dieser Erkenntnis folgte das Gericht, dass die **Rundfunkfreiheit** nicht wie andere Grundrechte ein subjektives Abwehrrecht des Einzelnen gegenüber dem Staat sei, sondern vielmehr eine primär objektive Freiheit sein müsse, die funktional auf die Gewährleistung freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung gerichtet ist.¹²

Unvereinbar mit Art. 5, Abs. 1 GG wäre es deshalb, wenn der Staat mittelbar und unmittelbar einen Rundfunkveranstalter beherrschte. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit, der auf eine Ordnung zielt, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG fordert zudem die Staatsfreiheit des Rundfunks. Sie besagt, dass jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden müsse.¹³ Der Grundsatz der **Staatsfreiheit** des Rundfunks reduziert auch die Möglichkeiten staatlichen Einflusses auf die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Laut Bundesverfassungsgericht ist jedoch nicht

10 Vgl. dazu HENNIG (1981), PLOG (1979) sowie die neueren Beiträge in LILIENTHAL (2009).

11 Der Verwaltungsrat kontrolliert das Finanzgebahren der Rundfunkanstalten.

12 Vgl. dazu insbesondere THUM (2008), der das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach deutschem und europäischem Recht untersucht; das Dokument ist als **Anlage** beigelegt.

13 Vgl. dazu BVerfGE 12, 205 (263); weitere Hinweise in der zweiten Rundfunkentscheidung BVerfGE 31, 314 (329), in der dritten Rundfunkentscheidung vom 16. Juni 1981 (BVerfGE 57, 295 (320)) und auch in der vierten Rundfunkentscheidung vom 4. November 1986 (BVerfGE 73, 118 (182)).

jede Beteiligung von staatlichen Vertretern in den Aufsichtsgremien verfassungsrechtlich unzulässig.¹⁴

Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist vom Gesetzgeber auch bei der **Beteiligung von politischen Parteien** an der Überwachung des Rundfunks zu beachten.¹⁵ Zwar seien die Parteien nicht unmittelbar dem Staat zuzuordnen. Unstreitig sei jedoch eine besondere Staatsnähe der Parteien. Sie seien ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet und übten entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Die Schlussfolgerung: Die Parteien beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in die staatlichen Institutionen hineinwirken, vor allem durch Einflussnahme auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung. Hierbei komme es zu **personellen Überschneidungen zwischen politischer Partei und Staatsorgan**. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist vom Gesetzgeber daher grundsätzlich auch bei der Beteiligung von politischen Parteien an der Veranstaltung und Überwachung von Rundfunk zu beachten.¹⁶

Bereits davor hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 9. Februar 1982, in der das Gericht einen Anspruch der Parteien auf Mitwirkung im Rundfunkrat ablehnte, darauf verwiesen, dass die **Aufgaben der politischen Parteien** und die des Rundfunkrates sich nach Ziel und Zweck in grundsätzlicher Weise voneinander unterscheiden. Während sich die Mitwirkung der politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes notwendig auch auf eine gezielte Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung im Sinne der von ihnen entwickelten und vertretenen politischen Auffassungen richte, sei es vielmehr Aufgabe des Rundfunkrates und seiner Mitglieder, den Prozess der freien Meinungsbildung offen zu halten (BVerfGE 60, 53). Auch in der **Literatur** werden überwiegend die Mitglieder der im Parlament vertretenen Parteien oder Gruppierungen mit Staatsvertretern gleichgesetzt. Die Parteispitzen führten sowohl die Parteien als auch Regierungen und Parlamente. In den Auswirkungen seien jedoch **Parteieinfluss und Staatseinfluss** auf den Rundfunk nicht zu unterscheiden. Ein von den Parteien einseitig beherrschter Rundfunk sei daher

14 Jedoch wird dies im Einzelnen in der Literatur unterschiedlich beurteilt. So wird vereinzelt jegliche Teilhabe des Staats bei der Zusammensetzung von Rundfunkgremien abgelehnt. Der Staat repräsentiere kein eigenes Gruppeninteresse; vgl. dazu die entsprechenden Literaturhinweise bei RICKER und SCHIWY (1997: 231).

15 Darauf verweist das Bundesverfassungsgericht erneut im Rundfunkurteil vom 12. März 2008 (BVerfG, 2 BvF 4/03 vom 12.3.2008). In der Entscheidung geht es um das Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltungen zu beteiligen. Dem Gesetzgeber steht es zwar frei, Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen insoweit zu untersagen, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können. Das absolute Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltungen zu beteiligen, ist dagegen mit der Verfassung nicht vereinbar.

16 Vgl. auch BVerfG 73, 118, 165 (Entsendung von Parteivertretern in die Aufsichtsgremien des privaten Rundfunks).

als mittelbarer Staatsrundfunk nicht mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (MÖLLER 2001). Jedoch gibt es auch die Auffassung, nach der Parteien nicht dem staatlichen Bereich zuzurechnen seien, da diese ihre Basis im gesellschaftlichen Raum hätten.¹⁷ Gleichwohl ist fast einhellig anerkannt, dass ein **angemessener Anteil** von Abgesandten des Staates bzw. der Parteien in den Rundfunkgremien zulässig ist.¹⁸

Jedoch sind die Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – insbesondere hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung in der Praxis – seit längerem **der Kritik ausgesetzt** (JARREN und SCHULZ 1999).¹⁹ Die Kritik bezieht sich vor allem auf drei Bereiche:

- **Übermäßige Staatsnähe.** Die Gefahr der zu großen Staatsnähe und der damit einhergehenden politischen Überformung der Aufsicht beruht nach Ansicht der Kritiker vor allem auf den Einflussmöglichkeiten staatlicher Stellen und Parteien auf die Besetzung der Gremienmitglieder.
- **Mangelnde externe Kontrolle.** Das Prinzip der binnenpluralen Kontrolle bedingt zwar auf der einen Seite die Einbeziehung relevanter gesellschaftlicher Gruppen in die Aufsicht, auf der anderen Seite wird dadurch eine externe Kontrolle in vielen Bereichen erschwert.
- **Geringe Effektivität.** Kritisch betrachtet wird außerdem die Effektivität der Aufsichtsarbeit. Das Hauptargument ist, dass es den naturgemäß nicht über besondere Sachkunde im Aufsichtsbereich verfügenden Mitgliedern der Räte nicht möglich sei, den von ihnen beaufsichtigten Intendanten mit ihren Stäben eine sachlich fundierte Position entgegenzusetzen.
- **Zersplitterung der Aufsichtsgremien.** Kritisiert wird auch, dass die materiellen Grundlagen etwa im Hinblick auf den Jugendschutz, z. T. aber auch bei den Werberegulungen, für öffentlich-rechtliche und private Veranstalter gleich seien, die Aufsicht aber unterschiedlichen Instanzen obliege. Dies könne zu einer unterschiedlichen Beurteilung gleicher Sachverhalte führen; auch würden Synergiepotenziale nicht hinreichend genutzt.²⁰

17 Vgl. dazu etwa WUFKA (1971).

18 Vgl. dazu auch VOß (2008: 52ff.), HOFFMANN-RIEM (1995) sowie JARREN und DONGES (2006: 393f.), DONGES (2008) und die Beiträge in HEMMER (2004). Einen Überblick mit besonderer Betonung der Rolle der Parteien bieten HELD und SANKOL (2002); der Beitrag ist als **Anlage** beigelegt.

19 Bewertende Aussagen zur Arbeit der Aufsichtsgremien enthalten die Antworten zur Konsultation der EU-Kommissionen hinsichtlich der Überarbeitung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk; vgl. dazu http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting [Stand 20.04.09].

20 Vgl. auch dazu die ausführlichen Hinweise im Gutachten für den Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung (HANS-BREDOW-INSTITUT 2008: 453f.). Betont wird dort, dass die Aufsicht schwerfällig, langsam und lückenhaft sei und sich stark an Partikularinteressen ausrichte. Es komme zu Reibungsverlusten wegen schwieriger oder mangelnder Abstimmungsprozesse oder sogar zu Verfahrensverdopplungen, die insgesamt zu hohen Regulierungskosten führten und insgesamt die Frage der Effizienz in den Vordergrund rücken würde.

Reformvorschläge zur Verbesserung des Ordnungsrahmens der Aufsicht beziehen sich nicht nur auf das Problem der Zersplitterung, sondern ebenso auf die Frage einer zu großen Staatsnähe. Hinzu kommt das Problem der zunehmenden Bedeutung internetbasierter Dienste im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Kritiker wenden dazu ein, dass die Einhaltung rechtlicher Regeln nur noch begrenzt von nationalen oder gar landesweit agierenden Aufsichtsbehörden durchgesetzt werden könne. Das Festhalten an **kleinräumigen Aufsichtsstrukturen** führe zu weiterer Ineffektivität. Gefordert wird deshalb eine verstärkte internationale Koordination oder auch Etablierung internationaler Aufsichtsinstanzen als Ergänzung der nationalen Aufsichtsgremien.

3. Ansatzpunkte einer Reform

Auf europäischer Ebene – zunächst im Rahmen der EU, aber auch im Bereich des Europarates – hat sich die Überzeugung durchgesetzt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in der Informationsgesellschaft eine Reihe von Standards erfüllen sollten, um ihren Auftrag zu erfüllen. So hat das Ministerkomitee des Europarats bereits im Jahr 1996 in der **Empfehlung Nr. R (96) zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** Leitlinien zur Regulierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen verabschiedet. Die Leitlinien legen den Schwerpunkt auf die Unabhängigkeit und institutionelle Autonomie der Rundfunkanstalten und heben dabei zehn Bereiche hervor, in denen dies besonders betont wird. Insbesondere geht es um **Kompetenzen und Rechtsstellung der Aufsichtsorgane**.²¹ Neben dem Ministerkomitee verabschiedete im Jahr 2004 die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Empfehlung 1641 (2004) zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk), die insbesondere die Einhaltung der Leitlinien hinsichtlich der Aufsichtsbehörden einforderte.²² Mit der Empfehlung 1407 (1999) über Medien und demokratische Kultur betonte die Parlamentarische Versammlung erneut die Notwendigkeit der Umsetzung der Ziele der Empfehlung Nr. R (96) 10 zur Garantie der Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.²³

Auch in **Deutschland** geht es um Verbesserungen der Aufsichtsformen und -regeln für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ein Strang der Reformdebatte richtet sich auf eine stärkere Ausrichtung auf Expertenrat. So haben – wie im Gutachten des HANS-

21 Vgl. dazu das Dokument in der **Anlage**.

22 Über den Stand informiert der Bericht „Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk“ vom 12. Januar 2004, abrufbar <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc04/EDOC10029.htm> [Stand 20.04.09].

23 Abrufbar unter <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta99/erec1407.htm> [Stand 20.04.09].

BREDOW-INSTITUTS (2008) festgestellt – die öffentlich-rechtlichen Sender seit einiger Zeit das Instrument der **Programmevaluationen** eingeführt. Ein wichtiges Datum markiert hier der 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der im April 2004 in Kraft getreten ist. Die Rundfunkanstalten wurden aus Gründen der Qualitätssicherung in § 11 verpflichtet, einen „Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen“ zu veröffentlichen.²⁴

Eine stärkere **Expertise-Orientierung** findet sich auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien. Einige Landesrundfunkgesetze – etwa in Berlin-Brandenburg (§ 9 MStV) und in Sachsen (§ 31 Abs. 1 SPRG) – änderten die Organisationsstruktur der jeweiligen Landesmedienanstalten, indem **Sachverständigengremien** die bisher gesellschaftlich plural besetzten Gremien ablösen bzw. diese um Expertenwissen ergänzen sollen. Jedoch wurde die Verfassungsmäßigkeit dieses **Experten- oder Ratsmodells** gerade im Hinblick auf die Gewährleistung der Staatsfreiheit des Rundfunks verschiedentlich in Frage gestellt.²⁵ Vor anderen wird das Expertenmodell wiederum als eine geeignete Ausgestaltung der Rundfunkaufsicht angesehen. Jedoch müsse der Gesetzgeber bei der Ausformung – dies ist der Kern der Kritik an den gegenwärtig praktizierten Modellen dieser Art – **verfassungsrechtliche Vorgaben** bei der Umsetzung beachten. Dabei gehe es vor allem um die organisatorische Gewähr zur Sicherung eines Grundstandards gleichgewichtiger Vielfalt, die Verhinderung einseitiger Einflussnahme des Staates und der Parteien und die Wahrung des Gebotes der Staatsfreiheit bei Konstitution und Arbeit der Aufsichtsgremien (HANS-BREDOW-INSTITUT 2008: 204).

Diese rechtliche Restriktion überlagert prinzipiell alle Reform-Modelle, die die bisherigen pluralistisch besetzten Aufsichtsgremien im Rundfunksektor ergänzen bzw. ablösen wollen. Es geht dabei vor allem um Überlegungen, die eine Reform innerhalb der bestehenden getrennten Aufsichtskonzeption vorsehen.²⁶ Dabei werden Funktionserfüllung

24 Neue Regelungen bringt in diesem Zusammenhang der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der von den Regierungschefs der Länder am 12. Juni 2008 unterzeichnet wurde und zum 1. Januar 2009 in Kraft trat. Dabei wird den Gremien bei der Planung, Entwicklung und vor allem bei der Entscheidung über neue Angebote im Rahmen eines sogenannten „Drei-Stufen-Tests“ eine zentrale Rolle zugewiesen (SCHULZ 2008); vgl. dazu auch die Informationen unter www.ard.de/intern/organisation/rechtsgrundlagen/rundfunkstaatsvertrag/-/id=54384/tpmigr/index.html [Stand 20.04.09].

25 Dazu näher ROSSEN (1992) sowie GEBEL (1993).

26 Weitere Vorschläge zielen darauf, die Aufsicht im dualen System derart zu vereinheitlichen, dass entweder die Landesmedienanstalten oder eine andere, neu zu schaffende Instanz, zumindest für bestimmte Regelungsbereiche die Aufsicht sowohl über private Rundfunkveranstalter als auch über öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten erhalten. In diese Richtung gehen auch Vorschläge, die zumindest für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein einheitliches Kontrollgremium fordern, das die Aufgaben der Gremien der einzelnen Rundfunkanstalten übernimmt. Dagegen wird angeführt, dass die interne Gremienkontrolle die Autonomie der Anstalten zum Ausdruck bringe, die gerade das tragende Prinzip dieser Säule des Systems bilde (HANS-BREDOW-INSTITUT 2008: 465). Vgl. dazu auch BUNDESREGIERUNG (2008: 77f).

und Effizienz der Aufsichtsgremien auf den Prüfstand gestellt. Mehrere Ziele werden dabei verfolgt. Zum einen wird über eine **Stärkung der Kompetenzen** der internen Aufsichtsgremien nachgedacht, etwa indem sie systematisch externen Sachverstand mit berücksichtigen. Hinzu kommt das Ziel einer größeren **Transparenz**, um öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Auch der Aspekt einer **mangelnden Staatsferne** der Aufsichtsgremien wird thematisiert. So wird etwa eine **stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft** eingefordert. Im Gegenzug soll der Einfluss von Staat und Parteien reduziert werden (KLEINSTEUBER 2009; JARREN 2009).²⁷ Im Hinblick auf die Rolle von staatlichen Akteuren und der Parteien in den Aufsichtsgremien vor allem darum, engere Grenzen für deren Mitwirkung in diesen Gremien zu ziehen.

Reformoptionen kommen etwa im **Zwei-Bänke-Modell** zum Ausdruck.²⁸ Dieses Modell sieht Aufsichtsstrukturen mit einer öffentlichen und einer verbandlichen Bank vor:

- **Öffentliche Bank:** Der „Öffentlichen Bank“ werden sämtliche Vertreter von staatlichen Institutionen sowie die Vertreter von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Verbänden dieser Institutionen zugeordnet. Als Variante ist denkbar, sämtliche staatlichen Vertreter im Rundfunkrat auszuschließen und die öffentliche Bank mit amts- oder mandatslosen **Parteivertretern** zu besetzen. Der Anteil der Mitglieder der „öffentlichen Bank“ sollte ein Fünftel der Mitgliederzahl nicht übersteigen.
- **Verbandsbank:** Die Verbandsbank wird als Kern der Repräsentation der Gesellschaft im Rundfunkrat ausschließlich von den Verbänden ohne staatliche Beteiligung berufen, wobei ein allgemeines Abberufungsrecht der Vertreter ausgeschlossen ist. Der Vorsitz des Gremiums wird von dieser Bank gestellt.

Gefordert wird auch, die **Initiativrechte der Kontrolleure** zu stärken. Die Räte sollen aktiv und initiativ an Programmentscheidungen teilnehmen können. Aus einem Beratungsgremium soll ein beschlussfähiges Kontrollgremium werden, das autonome Entscheidungen treffen und eigene Schwerpunkte setzen kann. Wesentliche Reformansätze beziehen sich außerdem auf eine **Stärkung der Binnenpluralität** der Gremien. Hinzu kommt die Forderung nach mehr Transparenz. Die Reformen müssten zugleich auch auf die Tochterfirmen von ARD und ZDF ausgeweitet werden. Hinzu kommen Evaluationen durch Medieninstitute und unabhängige Medienforscher. Die Kontrollfunktion

27 Auffällig ist jedoch, dass der Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung keine entsprechenden Reformoptionen aufweist. Dies würde eine aktive Selbstbeschränkung der Politik voraussetzen; vgl. dazu BUNDESREGIERUNG (2008: 77ff.).

28 Vgl. dazu auch die unterschiedlichen Reformvorschläge in LILIENTHAL (2009), der eine Diskussion über die Gremienreform der Zeitschrift epd-medien dokumentiert. Eine Zusammenfassung von Ergebnissen einer Expertendiskussion findet sich in HENLE (2002); der Beitrag ist in der **Anlage** enthalten. Enthalten ist dort auch ein Überblick über die Gremienstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland.



der Aufsichtsgremien müsse auch im Hinblick auf die neue konvergente und digitale Medienwelt gestärkt werden.²⁹

Eine entsprechende „Entstaatlichung“ wäre auch beim **Verwaltungsrat** möglich. Hier erscheint eine Beteiligung von Vertretern aus der politischen Sphäre nicht erforderlich. Anstelle staatlicher Vertreter könnten mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete Mitglieder vorgesehen werden, die zudem über eine gewisse Sachkunde verfügen. Gleichzeitig könnten die Stellung der Mitglieder durch eine generelle Nichtabrufbarkeit gestärkt werden. In die gleiche Richtung geht der Vorschlag, die Wahl durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Rundfunkrat abzusichern. Insgesamt sollten zwischen fünf und zehn Mitglieder dem Verwaltungsrat angehören.

Im Gegensatz zu anderen Staaten – vor allem Großbritannien – sind, auch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken, kaum Bestrebungen erkennbar, eine umfassende Reform der Aufsichts-Strukturen mit einem „Single Regulator“ für den Medienbereich einzurichten. Das **Single Regulator-Modell** soll – abweichend vom traditionellen deutschen Regulierungspfad – eine einheitliche Aufsichtsbehörde mit Zuständigkeit für möglichst viele Regelungsmaterien im Bereich Kommunikation und Medien schaffen. Als **Referenzmodelle** dienen die amerikanische Federal Communications Commission (FCC), aber auch die Canadian Radio and Telecommunications Commission (CRTC) und die britische Regulierungsbehörde Office of Communications (OFCOM).³⁰ In Deutschland wird dieser holistische Reformansatz vor allem von der FDP-Bundestagsfraktion vertreten. Aus Sicht der FDP führt eine binnenplurale Kontrolle allein nicht zu effektiver und sachgerechter Aufsicht. Deshalb fordert sie die Etablierung professioneller, unabhängiger und einheitlicher Aufsichtsstrukturen für den gesamten Mediensektor. Die momentane Trennung in Selbstkontrolle bei der öffentlich-rechtlichen und externer Kontrolle beim privaten Rundfunk einerseits sowie die verfassungsrechtlich bedingte Trennung zwischen Medien- und Telekommunikationsaufsicht andererseits würden den Anforderungen des Marktes und der technologischen Entwicklung nicht mehr gerecht. Deshalb solle die gesamte Medienaufsicht in einer – das föderale System abbildenden – einheitlichen, unabhängigen und professionellen Institution gebündelt werden.³¹

29 Vgl. dazu die Beiträge in LILIENTHAL (2009).

30 Vgl. dazu die Stellungnahmen der deutschen Fernsehanstalten und der Bundesregierung zum EU-Konsultationspapier „Überarbeitung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfe auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“, abrufbar unter http://ec.europa.eu/competition/consultations/2008_broadcasting/index.html [Stand 20.04.09].

31 Vgl. dazu ec.europa.eu/competition/consultations/2008_broadcasting/fdp.pdf [Stand 20.04.09] sowie OTTO (2009).

4. Regelungen der Rundfunkaufsicht in anderen europäischen Ländern

In den meisten europäischen Ländern wird dem Massenmedium Rundfunk eine **spezifische öffentliche Verantwortung** beigemessen. Dabei hat sich zumeist ein Wandel von einem monopolistischen Public-Service-Broadcasting-System hin zu einer liberalisierten Rundfunklandschaft mit sowohl öffentlich-rechtlichen als auch privaten Rundfunkanbietern vollzogen. Nach und nach ließen alle Staaten private, kommerzielle Rundfunkanbieter zu und wechselten zu dualen Rundfunkordnungen, in denen, unterschiedlich ausgestaltet, öffentlich-rechtliche, staatliche und private Rundfunkanstalten nebeneinander existieren. Dies reflektiert auch der **europäische Rechtsrahmen**. Originär fällt Rundfunk nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) unter die Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 EGV. Sie bildet den Ausgangspunkt der Entwicklung des gesamten **EU-Medienrechts**. In seinen jüngeren Entscheidungen legt das Gericht den Akzent jedoch nicht mehr ausschließlich auf die wirtschaftliche Freiheit, sondern berücksichtigt es als anerkanntes Ziel nationaler Rundfunkpolitik, Fernsehen mit pluralistischen und nicht-kommerziellen Programminhalten zu erhalten. Deswegen hindert die **Dienstleistungsfreiheit** die Mitgliedstaaten nicht daran, aus öffentlichem Interesse bestimmte Fernsehsendungen dem Wettbewerb zu entziehen. Hierbei stellt der EuGH die Verbindung zu Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) her, der die Wahrung der Meinungsvielfalt und der freien Meinungsäußerung schützt. Eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit sei gerechtfertigt, weil die Aufrechterhaltung des Pluralismus die Meinungsvielfalt bewahre.³²

Damit wurde der Konflikt zwischen dem Gemeinschaftsrecht mit seiner wirtschaftlichen Ausrichtung und deutschem Verfassungsrecht, welches dem Prozess der Meinungsbildung Vorrang einräumt, erheblich entschärft. Eine neuere Schranke für Maßnahmen der EU auf wirtschaftlichem Gebiet stellt auch Art. 11 der Europäischen Grundrechtecharta aus dem Jahr 2000 dar, der die Freiheit und Pluralität der Medien zum Thema hat. Der Pluralismus der Medien wird als wichtiger Gemeinschaftswert anerkannt und als in den Mitgliedstaaten bestehend vorausgesetzt. Die **Richtlinie** über audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen bildet den **Eckpfeiler des Sekundärrechts der EU-Politik** im audiovisuellen Bereich. Zum einen geht es um den freien Empfang europäischer Fernsehsendungen innerhalb des Binnenmarkts, zum anderen um die Verpflichtung der Fernsehveranstalter, im Rahmen des praktisch Durchführbaren den Hauptanteil ihrer Sendezeit europäischen Werken vorzubehalten („Sendequoten“). Dazu wurde die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ überarbeitet, um die bestehenden Regeln anzupassen und zu modernisieren. Auch sollen die mit den geltenden Regelungen

32 Vgl. dazu auch die kritische Beurteilung von HOLTZ-BACHA (2006).

verbundenen Auflagen für die Anbieter audiovisueller Dienste verringert und die Finanzierung audiovisueller europäischer Inhalte erleichtert werden.³³

In engem Zusammenhang mit der Richtlinie steht die 2001 von der Kommission verabschiedete (und jetzt im Prozess der Überarbeitung befindliche) **Mitteilung** über die Anwendung der **Vorschriften über staatliche Beihilfen** auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Der Entwurf enthält Leitlinien für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag und dem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam (EU-ABl. C 320/5, 15.11.01).³⁴ Dabei geht es nicht zuletzt um die **Arbeitsweise der Aufsichtsgremien** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit richtet sich die Kommission nach Grundprinzipien, die im „Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten“ zum Vertrag von Amsterdam enthalten sind. Dies lässt den Mitgliedstaaten einen großen Spielraum bei der Festlegung, Ausgestaltung und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Den Mitgliedstaaten ist es insbesondere vorbehalten, den öffentlich-rechtlichen Auftrag der Rundfunkanstalten festzulegen. Dies bedeutet, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag jeweils klar und präzise definiert ist. Hinzu kommen Anforderungen an die Ausgestaltung der kontrollierenden Aufsichtsgremien. Danach obliege es den Mitgliedstaaten, „einen Mechanismus zur Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu wählen, so dass die Kommission ihre Aufgaben nach Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag wahrnehmen kann. Das **Aufsichtsgremium** könne – so die EU-Kommission – seiner Aufgabe nur gerecht werden, wenn es sich dabei um eine externe

33 Vgl. dazu ausführlich VOß (2008: 172ff.).

34 Diese Privilegierung wird vom Amsterdamer Protokoll damit gerechtfertigt, „dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren.“ Zu nennen ist außerdem die UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt, die ebenfalls die Souveränität der Mitgliedstaaten für kulturfördernde Maßnahmen im Bereich des Mediensektors betont (www.unesco.de/60.html?&L=0).

Stelle handelt,³⁵ die von der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt unabhängig ist und mit den erforderlichen Befugnissen und Ressourcen ausgestattet ist.³⁶

Auf europäischer Ebene liegen rundfunkrechtliche Kompetenzen darüber hinaus beim **Europarat**. Für den Europarat haben öffentlich-rechtliche Medien eine „politische, erzieherische und kulturelle Rolle“ zu übernehmen und sollen ein Instrument für „kulturelle Vielfalt“ sein.³⁷ Außerdem sind **auf internationaler Ebene** die rechtlichen Rahmenseetzungen durch die Welthandelsorganisation (WTO) und die Vereinten Nationen (UN) zu berücksichtigen. Alle diese übernationalen Organisationen haben rechtlich bindende Vereinbarungen geschlossen sowie nicht verbindliche Erklärungen oder Empfehlungen verabschiedet, die für die Rundfunkregulierung relevant sind. In Ergänzung zu diesen wurden von einer Anzahl weiterer internationaler Foren und Organisationen Empfehlungen und Erklärungen herausgegeben, wie zum Beispiel der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der UN-Menschenrechtskommission und des Hohen Kommissars für Menschenrechte der UN sowie den speziellen Berichterstattem für die Freiheit der Meinungsäußerung und der Medien bei der OSZE und den UN (OPEN SOCIETY INSTITUTE 2005: 92ff.).

Insgesamt zeigt sich, dass die Rolle und **Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** von europäischer Seite zumindest im Grundsatz nicht in Frage gestellt wird. Die Public Service-Funktion des Rundfunks die daran orientierte Ausgestaltung der Rundfunksysteme und deren Aufsichtsformen werden auf europäischer Ebene anerkannt (STERN u. a. 2003). Jedoch gibt es bislang keine ausdifferenzierte europäische Medienordnung. Dies zeigt sich gerade an den recht unterschiedlich ausfallenden rechtlichen **Grundlagen der Rundfunksysteme in den Mitgliedstaaten** der Union.³⁸ Auch die

35 In einer Stellungnahme des ZDF zum Konsultationspapier der Kommission zum künftigen Rahmen für die staatliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 10. Januar 2008 wird deshalb betont, dass es sich im deutschen Fall tatsächlich nicht um eine interne Rundfunkaufsicht handele: „Weil die Mitglieder der öffentlich-rechtlichen Aufsichtsgremien nicht von der Anstalt oder ihren Organen berufen werden, handelt es sich tatsächlich um eine externe Aufsicht, die lediglich aus verfassungsrechtlichen Gründen als Organ der Anstalt strukturiert ist. Die EU-Kommission sollte Gremien, deren Zusammensetzung gesetzlich geregelt, deren Besetzung von Dritten vorgegeben ist und von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht beeinflusst werden kann, als externe, von der Anstalt unabhängige Gremien ansehen.“ Das Dokument ist abrufbar unter http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/zdf.pdf [Stand 20.04.09]. Hintergrund ist, dass in der vorgeschlagenen Änderung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur externe Kontrollorgane als ausreichend angesehen werden.

36 Überarbeitungsentwurf der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (S. 21); der Text ist abrufbar unter ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/broadcasting_communication_de.pdf [Stand 20.04.09].

37 Die Betonung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist für den Europarat ein wichtiges Anliegen, das in zahlreichen Empfehlungen und Entschlüssen zum Ausdruck gebracht wurde (EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLEN INFORMATIONENSTELLE 2008: 11f.).

38 Vgl. dazu insbesondere VOß (2008); weitere Hinweise finden sich in JARREN u. a. (2002), JARREN u. a. (2001) sowie DÖRR (1997)

Ausgestaltung der **Staatsferne** der Aufsichtsgremien – soweit vorhanden – sowie die Formen der Kontrolle und Aufsicht weisen beträchtliche Unterschiede aus. Dies zeigt auch eine Studie der **Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle**. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk lässt sich dabei grundsätzlich durch einen „systemischen Parallelismus“ charakterisieren, in dem die Mediensysteme zumeist die strukturellen Merkmale der politisch-ökonomischen Systeme reflektieren. So sind die Medien in den liberalen Systemen – etwa in Großbritannien – in hohem Maß autonom, während in den demokratisch-korporatistischen Staaten (u. a. Deutschland, Finnland, Österreich) eine stärkere Kooperation der staatlichen Ebene stärker mit den gesellschaftlichen Gruppen existiert. Diese schlägt sich auch in einer **größeren Staatsnähe** des Rundfunks und seiner Regulierungssysteme aus. Zum Teil führt dies auch zu einer größeren Beteiligung politischer Parteien in den Aufsichtsgremien des Rundfunkssystems.

In der Anlage wird eine Auswahl von europäischen Ländern dokumentiert,³⁹ wobei insbesondere der Einfluss der Politik (Staat und Parteien) auf die Rundfunkssysteme berücksichtigt wird. Die Rundfunkregulierung in allen Ländern ist ein genuiner Teil des politischen Prozesses. Zumeist zeigt sich erheblicher Einfluss politischer Institutionen – auch der Parteien – und ihrer Repräsentanten auf den Rundfunk. Die **Tätigkeit der Rundfunkaufsicht** reflektiert nationale Charakteristika, darunter kulturelle Eigenheiten, die Geschichte des Rundfunks sowie die Besonderheiten nationaler politischer Kulturen. Jedoch gilt in allen Ländern die – gleichwohl in der Praxis unterschiedlich mit Leben gefüllte⁴⁰ – normative Leitlinie, dass eine **unabhängige Rundfunkaufsicht** rechtlich und in ihrer praktischen Tätigkeit von der Einflussnahme durch Politik und Wirtschaft abgeschirmt sein soll.⁴¹

39 Vgl. dazu (EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLEN INFORMATIONENSTELLE (2007: 21f.), eine Auswahl von Ländern wird als **Anlage** dokumentiert. Eine Übersicht der Aufsichtsgremien findet sich in Open Society Institute (2005: 167ff.); das Dokument ist ebenfalls in der **Anlage** enthalten.

40 Besonders deutliche Diskrepanzen zeigen sich in den postkommunistischen Gesellschaften (OPEN SOCIETY INSTITUTE 2005: 44ff.).

41 Vgl. dazu auch die europaweiten Stellungnahmen zum EU-Konsultationspapier „Überarbeitung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfe auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“, die Stellungnahmen mit Darstellungen der Aufsichtstrukturen der Rundfunkanstalten und zum Teil der Reformoptionen sind abrufbar im Internet unter http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/reform.html [Stand 20.04.09].

5. Literatur

- BUNDESREGIERUNG (2008). Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 (BT-Drs. 16/11570, 23. Dezember 2008). Berlin: Deutscher Bundestag.
- DONGES, Patrick (2008). Medialisierung politischer Organisationen: Parteien in der Mediengesellschaft. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- EIFERT, Martin (2002). Konkretisierung des Programmauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Baden-Baden: Nomos.
- EUMANN, Marc Jan (2009). Guter Rat: Gremienaufsicht - notwendig, aber auch reformbedürftig. In: LILIENTHAL, Volker (Hrsg.) (2009). Professionalisierung der Medienaufsicht. Neue Aufgaben für Rundfunkräte - die Gremiendebatte in epd medien (27-31). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE (Hrsg.) (2007). Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur. Strassburg: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle.
- GEBEL, Volkram (1993). Zusammensetzung des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg verfassungsgemäß? Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 36 (8/9) 394-400.
- HAHN, Werner; VESTING, Thomas (2008). Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht (2. Auflage). München: C. H. Beck.
- HANS-BREDOW-INSTITUT (2008). Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 1998 und 2007. Wissenschaftliches Gutachten zum Kommunikations- und Medienbericht der Bundesregierung (Endbericht, 4. Juni 2008). In: Bundesregierung (2008). Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 (BT-Drs. 16/11570, 23. Dezember 2008) (101-478). Berlin: Deutscher Bundestag.
- HELD, Thorsten; SANKOL, Barry (2002). Staatsfreiheit der Aufsichtsgremien Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks - Ein Überblick über Rechtsprechung und Literatur. In: SCHULZ, Wolfgang (Hrsg.). Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Materialien zur Diskussion einer Reform, Juni 2002, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12) (9-19). Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- HEMMER, Hans Otto (Hrsg.) (2004). Wieviel Macht den Räten? Rundfunk-Aufsicht - zur gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks. Marburg: Schüren.
- HENLE, Victor (2002). Das gesellschaftsplurale Ordnungs- und Kontrollmodell des deutschen Rundfunks - Überlegungen zu einer Reform. Ergebnisse eines Expertengesprächs. In: SCHULZ, Wolfgang (Hrsg.) (2002). Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Materialien zur Diskussion einer Reform, Juni 2002, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12) (21-32). Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- HENNIG, Jörg (1981). Rundfunkräte auf dem Prüfstand. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang (1995). Rundfunkaufsicht zwischen Staatsfreiheit und Staatseinfluss: Zu den Entwürfen der CDU-Fraktion im Sächsischen Landtag für das zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen vom 20. April 1994 und vom 18. August 1995 (Rechts-

gutachten im Auftrag der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien). Berlin: Vistas-Verlag.

- HOLTZ-BACHA, Christina (2006). Europa und der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Ein Konflikt zwischen Kultur und Ökonomie. Medienheft Dossier 25, 18. Juli 2006, abrufbar unter http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d25_Holtz-BachaChristina.pdf [Stand 20.04.09].
- JARREN, Otfried u. a. (2002). Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine komparative Studie zu Möglichkeiten der Absicherung des Public Service. Baden-Baden: Nomos.
- JARREN, Otfried; DONGES, Patrick (2006). Medienpolitik: Zwischen Politikverzicht, parteipolitischer Interessenwahrung und transnationalen Einflüssen. In: Schmidt, Manfred G.; Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.). Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949 (385-403). 385-403. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- JARREN, Otfried; SCHULZ, Wolfgang (1999). Rundfunkaufsicht zwischen Gemeinwohlsicherung und Wirtschaftsförderung. In: Schwarzkopf, Dieter (Hrsg.). Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit. Band 2 (117-148). München: dtv.
- JARREN, Otfried; WEBER, Rolf H.; DONGES, Patrick; DÖRR, Bianka; KÜNZLER, Matthias & PUPPIS, Manuel (2002). Rundfunkregulierung - Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse. Zürich: Seismo Verlag.
- LILIENTHAL, Volker (Hrsg.) (2009). Professionalisierung der Medienaufsicht. Neue Aufgaben für Rundfunkräte - die Gremiendebatte in epd medien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MÖLLER, Hauke (2001). Die Stellung der „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht, 32 (4) 275-280.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE (Hrsg.) (2005). Fernsehen in Europa: Regulierung, Politik und Unabhängigkeit - Ein Lagebericht. Budapest: Open Society Institute.
- OTTO, Hans-Joachim (2009). Aufsicht – einheitlich und extern. In: LILIENTHAL, Volker (Hrsg.) (2009). Professionalisierung der Medienaufsicht. Neue Aufgaben für Rundfunkräte - die Gremiendebatte in epd medien (85-89). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- PLOG, Jobst (1979). Organisation und gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks. In J. Aufermann, W. Scharf, O. Schlie (Hrsg.), Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie (52-62). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- RICKER, Reinhart; SCHIWY, Peter (1997). Rundfunkverfassungsrecht. München: C.H. Beck.
- ROSSEN, Helge (1992). Staatsfreie Rundfunkaufsicht? Zur Zusammensetzung des Medienrats der Medienanstalt Berlin-Brandenburg. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 36 (8/9) 408-415.
- ROSSEN-STADTFELD, Helge (2008). Beurteilungsspielräume der Medienaufsicht. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 52 (6) 457-475.

- SCHULZ, Wolfgang (2008). Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. Vorschläge zu Verfahren und Organisation des „Drei-Stufen-Tests“ zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/05240.pdf> [stand 20-04.09].
- SCHULZ, Wolfgang (Hrsg.) (2002). Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Materialien zur Diskussion einer Reform, Juni 2002, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12). Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- STERN, Klaus u. a. (Hrsg.). Nationaler Rundfunk und Europäisches Gemeinschaftsrecht zwischen Kommunikationsfreiheit und Regulierung. Vortragsveranstaltung des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 26. April 2002. München: C. H. Beck.
- THUM, Kai (2008). Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach deutschem und europäischem Recht: Eine Bestandsaufnahme. Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 61 (16) 653-661.
- WUFKA, Eduard (1971). Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit. Frankfurt a.M.: Metzner.

6. Anlagen

- 6.1. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach deutschem und europäischem Recht (Thum 2008)
- 6.2. Staatsfreiheit der Aufsichtsgremien Öffentlich-Rechtlichen Rundfunks (Held und Sankol 2002).
- 6.3. Empfehlung Nr. R(96)10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend die Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom 11. September 1996 (Europarat)
- 6.4. Das gesellschaftsplurale Ordnungs- und Kontrollmodell des deutschen Rundfunks – Überlegungen zu einer Reform. Ergebnisse eines Expertengesprächs (Henle 2002)
- 6.5. Fernsehen in Europa: Regulierung, Politik und Unabhängigkeit (Open Society Institute 2005, Auszug)
- 6.6. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur. Strassburg: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europäische Audiovisuelle Informationsstelle 2007, Auszug).