

BEITRÄGE
ZUM
RUNDFUNKRECHT

Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft
der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland (ARD)
vom Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main
Redaktion: Prof. Dr. Klaus Berg

Heft 35

012061534
D1831504

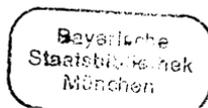
Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie

Rechtsgutachten
erstattet
im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft
der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland (ARD)

von

Professor Dr. Peter Badura
München

Umfang: 84 Seiten
1986 Hessischer Rundfunk Frankfurt am Main · Printed in Germany
Druck: Johannes Weisbecker, Frankfurt am Main
Verlag: Alfred Metzner Verlag, Frankfurt am Main · Berlin
ISBN 3-7875-0435-4



Inhalt

<i>I. Die Fragestellung: Der Streit um den Finanzbedarf, die Höhe der Rundfunkgebühr und die Ausgabenwirtschaft der Rundfunkanstalten</i>	7
<i>II. Finanzierung und Haushaltswirtschaft der Rundfunkanstalten nach geltendem Recht</i>	10
1. Die gesetzlichen und vertraglichen Grundlagen	10
a) Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers	10
b) Staatsvertragliche Regelungen	10
c) Die Rundfunkgebührenpflicht	11
d) Neue Gesetze und Regelungsvorhaben	12
2. Praxis des Finanzwesens der Rundfunkanstalten	14
a) Erträge und Ertragsstruktur	14
b) „Eigenkapital“ der Rundfunkanstalten	15
3. Rundfunkgebühr und Werbeeinnahmen	17
a) Bedeutung der Gebührenfinanzierung	17
b) Rechtliche Eigenart der Rundfunkgebühr	18
c) Erträge aus Werbung	20
d) „Wettbewerb“ der Massenmedien	22
4. Rechnungslegung und Rechnungskontrolle	24
5. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und die Gebührenerhöhung 1983	30
a) Grundlage und Aufgabe der KEF	30
b) Empfehlungen der KEF zur Gebührenanpassung	31
c) Der Staatsvertrag von 1982 und die Rundfunkfinanzierungsfrage in den Landtagen	33
d) Rechtliche und politische „Zweckbindungen“ der Gebührenerträge	36
<i>III. Die Autonomie der Rundfunkanstalten kraft der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheit des Rundfunks</i>	38
1. Die verfassungsrechtlich gebotene Unabhängigkeit und „Staatsfreiheit“ des Rundfunks	38
a) Die Garantie des freien und unabhängigen Rundfunks	38
b) Der Schutz der Freiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	39
c) Grundlinie der verfassungsgerichtlichen Praxis	41
d) Das Gebot der „Staatsfreiheit“ des Rundfunks	41
e) Die Programmfreiheit	43
f) Programmfreiheit und Finanzautonomie der Rundfunkanstalten	44

2. Die „Gewährleistung“ der Freiheit des Rundfunks und die organisatorische Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	46
a) Das Schutz- und Ordnungsziel des Grundrechts	46
b) Regelungsauftrag und Gesetzesvorbehalt	47
c) Die notwendige Gewährleistung der finanziellen Funktionsfähigkeit der Rundfunkanstalten	48
3. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	49
a) Die publizistische und kulturelle Leistungsaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	49
b) Die Programmatik der rundfunkpolitischen Bestands- und Entwicklungsgarantie	51
c) Das Konzept der Ministerpräsidenten vom Oktober 1984 für die Neuordnung des Rundfunkwesens	52
4. Der Rundfunk in der freien politischen Meinungs- und Willensbildung	54
<i>IV. Die Finanzautonomie der Rundfunkanstalten als Voraussetzung der unabhängigen Erfüllung des Programmauftrages</i>	<i>56</i>
1. Der Programmauftrag der Rundfunkanstalten	56
a) Die gesetzliche Grundentscheidung	56
b) Verfassungsrechtliches Leitmaß des Programmauftrages	57
c) Programmauftrag und Finanzbedarf	59
2. Programmverantwortung und Gebührenhoheit	60
a) Gewährleistung der Rundfunkfinanzierung	60
b) Das Postulat einer „funktionsgerechten“ Finanzierung	61
c) Rundfunkpolitische Verantwortung des Gesetzgebers und Finanzautonomie der Rundfunkanstalten	62
3. Die Verantwortung der Rundfunkanstalten für die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelbewirtschaftung	64
a) Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	64
b) Die „beschränkte“ Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten	65
c) Grenzen staatlicher Finanzkontrolle	67
4. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Rundfunkgesetzgebung und den Staatseinfluß im Finanzwesen der Rundfunkanstalten	70
a) Rundfunkfinanzierung durch Gesetz	70
b) Inhalt und Grenze der staatlichen Finanzierungsentscheidung	71
c) Zulässigkeit und Grenze einer staatlichen Bindung der Mittelbewirtschaftung durch die Rundfunkanstalten	73
d) Die Verantwortung der publizistischen und kulturellen Selbstverwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	76
<i>Literatur</i>	<i>77</i>

I. Die Fragestellung: Der Streit um den Finanzbedarf, die Höhe der Rundfunkgebühr und die Ausgabenwirtschaft der Rundfunkanstalten

Organisation, sachliche Ausgestaltung und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – wie des Rundfunks insgesamt – sind Sache der Landesgesetzgeber. Die parlamentarischen Volksvertretungen der Länder haben damit die Verantwortung für die dem Staat durch das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auferlegte Garantie für die Freiheit des Rundfunks und müssen dem in Rundfunkgesetzgebung und Medienpolitik Rechnung tragen. Das die Sicherung der Freiheit des Rundfunks fordernde Grundrecht liefert aber damit die Rundfunkveranstalter nicht der politischen Entscheidung und Zweckmäßigkeitserwägung aus; denn indem es die Freiheit des Rundfunks gewährleistet, setzt es der staatlichen Bestimmungsgewalt und Einflußnahme verfassungsrechtliche Grenzen durch das Gebot der Unabhängigkeit und Autonomie der Rundfunkanstalten, für das in der Blickwendung gegen den Staat mit einer gewissen Vereinfachung die Kennzeichnung als „Staatsfreiheit“ des Rundfunks üblich ist. Die Staatsfreiheit des Rundfunks ist eine Schranke der Exekutive, aber auch ein Hauptstück der verfassungsrechtlichen Bindungen der Rundfunkgesetzgebung.

Das Essentielle der Rundfunkfreiheit ist die Freiheit der Rundfunkanstalten bei der Programmgestaltung, deren notwendige Bedingung ein wiederum publizistisch-kultureller Spielraum selbständiger Beurteilung und Entscheidung bei der Ausführung der gesetzlichen Rundfunkaufgabe, des gesetzlich umrissenen Programmauftrags ist. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks gibt dem Staat, zuerst dem Gesetzgeber, einen Schutz- und Ordnungsauftrag, dem Rundfunkveranstalter jedoch Recht und Aufgabe, den Programmauftrag unabhängig und „staatsfrei“ zu erfüllen. Diese Grundbeziehung zwischen dem Staat und den Rundfunkanstalten gilt für die Programmaufgaben, muß aber auch die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Rundfunkanstalten erfassen, da durch sie die finanziellen Voraussetzungen für den Bestand und die Wirksamkeit der Rundfunkanstalten gegeben sind. Auf diese Seite der Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschränken sich die folgenden Überlegungen.

Die aufgrund von Staatsverträgen der Länder und von Landesgesetzen erhobene Rundfunkgebühr ist finanzwirtschaftlich das Rückgrat der Rundfunkanstalten. Auf ihre normative Ausgestaltung einschließlich der Bemessung und Erhöhung haben die Rundfunkanstalten keinen unmittelbaren Einfluß. Sie können ihren Finanzbedarf anhand der Programmplanung und der personellen und sachlichen Kostenlasten darlegen und begründen, bleiben aber von der politischen Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente über die Rundfunkgebühr abhängig. Im Hinblick auf diese politischen Entscheidungen über die wesentliche Einnahme-

quelle der Rundfunkanstalten wird ihre Ausgabenwirtschaft einer Prüfung und Beurteilung seitens des Staates und der Öffentlichkeit daraufhin unterzogen, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Mittelverwendung – mittelbar damit aber bei den ausgabewirksamen Programmplanungen – eingehalten worden sind. Sowohl bei der Beurteilung, worin die angemessenen und durch die Rundfunkaufgabe gerechtfertigten Aufwendungen der Rundfunkanstalten bestehen, die im Wege der Rundfunkgebühr den Teilnehmern zu Last fallen, als auch bei der Beurteilung, welche Art der Wirtschaftsführung und Finanzgebarung im Rahmen der Rundfunkaufgabe sachgerecht oder zulässig ist, sind planerische und gestaltende Entscheidungen der Rundfunkpolitik und Rundfunkverwaltung zu treffen, die den Gewährleistungsbereich der Rundfunkfreiheit erheblich berühren. Es stellt sich die Frage, wie die verfassungsrechtliche Garantie die publizistisch-kulturelle Aufgabe und Rechtsstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hier von der politischen Ordnungs- und Entscheidungsvollmacht des Staates abscheidet.

Die Bewertungen und Empfehlungen im Dritten Bericht der Kommission der Ministerpräsidenten zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) vom 15. Oktober 1981, die öffentliche Auseinandersetzung über die Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Rundfunkanstalten im Vorfeld der Anhebung der Rundfunkgebühr durch den Staatsvertrag von 1983, die Debatten in den Landtagen, die zu der Verabschiedung von Entschlüssen über die Ausgabenwirtschaft der Rundfunkanstalten und die notwendige öffentliche Finanzkontrolle, auch zu Novellierungen der Rundfunkgesetze und der Landeshaushaltsordnungen führten,¹ und die Verbindung der Gebührenerhöhung mit Zweckbindungen unterschiedlicher Art, teils im Staatsvertrag selbst, teils in einer Erklärung der Ministerpräsidenten, haben die grundsätzliche Frage neu aufgeworfen, welche Bindungen und Grenzen für Parlamente und Regierungen der Länder kraft der Rundfunkfreiheit zu beachten sind, wenn deren Entscheidungen die Finanzausstattung oder die Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalten tangieren. Bereits nach der zweiten Erhöhung der Rundfunkgebühren (1973) hatte eine repräsentative Stimme die Frage gestellt: „Wie steht es mit der Rundfunkfreiheit?“² Die erste (1968) und die zweite Erhöhung der Rundfunkgebühren hätten die Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat erheblich beeinträchtigt. Die „Auflagen“ der Ministerpräsidenten markierten methodisch einen Weg, der bei einer dritten Gebührenerhö-

1 Siehe die Berichte von *R. von Lucius* F.A.Z. vom 14. 5. und 1. 6. 1983, sowie das Rechtsgutachten von *F. Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungskontrolle, 1984, als Grundlage einer Verfassungsbeschwerde des SDR gegen § 111 Abs. 3 LHO Baden-Württemberg i. d. F. d. Änderungsges. vom 18. 10. 1982 (GBl. S. 461).

2 *H. Bausch*, Wie steht es mit der Rundfunkfreiheit? ARD-Jahrbuch 1974, S. 22.

hung nicht mehr beschränkt werden dürfe, solle die Rundfunkfreiheit nicht in Gefahr geraten oder gar Stück für Stück aus der Welt geschafft werden. „Das Dilemma ist offenbar: Diejenigen, die über die Höhe der Rundfunkgebühr und damit über die materielle Basis des Rundfunks zu bestimmen haben, sind praktisch identisch mit denjenigen, für die der Rundfunk die Rolle eines publizistischen Gegenparts gemäß seiner Aufgabe in der Demokratie zu spielen hat.“

II. Finanzierung und Haushaltswirtschaft der Rundfunkanstalten nach geltendem Recht

1. Die gesetzlichen und vertraglichen Grundlagen

a) Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers

Das Finanzwesen und die Haushaltswirtschaft der Rundfunkanstalten fallen in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung. Dies schließt verfassungsrechtlich die Möglichkeit einer von Land zu Land unterschiedlichen Regelung ein. Der allgemeine Grundsatz der Bundestreue könnte – über die Anforderungen des Grundrechts der Rundfunkfreiheit hinaus – nur ein Minimum einer gemeindeutschen Rundfunkverfassung sichern. Diese Lage verweist die Länder, soweit Einheitlichkeit für politisch wünschenswert gehalten wird, auf den Weg staatsvertraglicher Vereinbarung. Da bisher das Ziel der einheitlichen Rundfunkgebühr als unabdingbar erschien, waren und sind Gebührenerhöhungen von einer staatsvertraglichen Einigung der Länder abhängig. Das kann, wie kritisch bemerkt worden ist, zu einem politischen Kompromiß auf der Linie des kleinsten gemeinsamen Nenners führen.¹

Der Inhalt der Staatsverträge erlangt in den einzelnen Ländern rechtliche Verbindlichkeit durch die landesverfassungsrechtlich vorgeschriebene Zustimmung durch Gesetz oder Beschluß der Volksvertretung. Darüber hinaus bilden die Staatsverträge die Grundlage für eine Ausführungsgesetzgebung und für weitere Rechtsvorschriften der Länder.

b) Staatsvertragliche Regelungen

Allgemeine Vereinbarungen sind in dem Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens (Rundfunkgebührenstaatsvertrag) vom 5. Dezember 1974 (BayGVBl. S. 77) enthalten. Die Höhe der Rundfunkgebühr bemißt sich jetzt nach dem Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 6. Juli/26. Oktober 1983 (BayGVBl. S. 379), der den Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr vom 17. 3. 1978 abgelöst hat.²

Eine wesentliche rundfunkpolitische Zielsetzung im Bereich des Finanzwesens zeigt sich darin, daß die Länder die Rundfunkanstalten aufgrund des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 20. September 1973 (BayGVBl. S. 708), geändert durch Art. 4 des Gebührenstaatsvertrages von

¹ H. Bausch, Rundfunkfreiheit, S. 25; A. Grupp, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, 1983, S. 43f.

² A. Grupp, Grundfragen, S. 48 ff.

1983, ermächtigt und verpflichtet haben, unter ihnen einen angemessenen Finanzausgleich durchzuführen. Der Finanzausgleich muß gewährleisten, daß die übergeordneten Aufgaben des deutschen Rundfunks und solche Aufgaben einzelner Rundfunkanstalten, die wegen ihrer Bedeutung für den gesamten Rundfunk als Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen werden müssen, erfüllt werden können, und daß jede Rundfunkanstalt in der Lage ist, ein ausreichendes Programm zu gestalten und zu senden. In Ausführung dessen haben die Rundfunkanstalten die Vereinbarung für den Finanzausgleich zwischen den Landesrundfunkanstalten vom 29. 11. 1983 (Sammlung Delp, Nr. 1096) abgeschlossen. Die staatsvertragliche Ermächtigung und Verpflichtung der Landesrundfunkanstalten zum Finanzausgleich bedeutet die Anerkennung einer gemeinsamen rundfunkpolitischen Verantwortung über das einzelne Land hinaus, der Existenz von Aufgaben des Rundfunks, die über den Bereich einer einzelnen Landesrundfunkanstalt hinausreichen und schließlich der Notwendigkeit, daß für jede Landesrundfunkanstalt durch die Eröffnung der notwendigen Finanzquellen gewährleistet sein muß, daß sie in der Lage ist, „ein ausreichendes Programm zu gestalten und zu senden“ (Art. 1 Staatsvertrag von 1973).

Der Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 6. Juni 1961 (BayGVBl. S. 111) enthält in seiner Vorschrift des § 23 eine Regelung über die Finanzierung. Die Anstalt erhält danach dreißig vom Hundert des im Gebiet der vertragschließenden Länder anfallenden Aufkommens an Fernsehgebühren, soweit diese darüber verfügen. Im übrigen deckt die Anstalt ihre Ausgaben durch Einnahmen aus Werbesendungen.

c) Die Rundfunkgebührenpflicht

Die Verpflichtung zur Zahlung der Rundfunkgebühr setzt nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung eine gesetzliche Ermächtigung voraus. Diese Ermächtigung ist auf staatsvertraglicher Grundlage im Landesrecht enthalten. Rundfunkteilnehmer ist, wer ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithält. Die Pflicht zur Entrichtung der Rundfunkgebühr knüpft an das „Bereithalten“ eines Rundfunkempfangsgerätes zum Empfang an (Art. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 2 und 5 Rundfunkgebührenstaatsvertrag).³

Die Rundfunkgebühr besteht aus der Grundgebühr und der Fernsehgebühr; ihre Höhe wird – wie geschildert – durch einen besonderen Staatsvertrag festgesetzt (Art. 3 Abs. 1 Rundfunkgebührenstaatsvertrag). Die Grundgebühr steht der Landesrundfunkanstalt zu, in deren Anstaltsbereich das Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithalten wird. Die Rundfunkgebühren sind an die zuständige

³ A. Grupp, Grundfragen, S. 101 ff.

Landesrundfunkanstalt als Schickschulden zu entrichten. Diese führt den der Anstalt ZDF gem. § 23 des ZDF-Staatsvertrages zustehenden Fernsehgebührenanteil an die Anstalt ab (Art. 8 Abs. 1 und 2 Rundfunkgebührenstaatsvertrag).

d) *Neue Gesetze und Regelungsvorhaben*

Die rundfunk- und medienpolitischen Gesetze und Regelungsentwürfe der jüngsten Zeit⁴ treffen in verschiedener Hinsicht Abgrenzungsregelungen der durch sie neu geschaffenen oder zugelassenen Einrichtungen und Dienste, insbes. der auf ihrer Grundlage zuzulassenden privaten Rundfunkveranstalter oder -anbieter, zu den bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Existenz, Aufgabenstellung und rechtliche Ordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bleiben im wesentlichen unberührt, treten nun aber in ein neuartiges Wettbewerbsverhältnis zu den neuen Veranstaltern und Anbietern von Rundfunkdarbietungen. Dieser Wettbewerb ist publizistischer und kultureller Art, betrifft aber außerdem die finanzielle Lage aller beteiligten Veranstalter und Anbieter, unmittelbar hinsichtlich der Wirtschaftswerbung, mittelbar hinsichtlich des überhaupt für Rundfunkdarbietungen verfügbaren finanziellen Leistungsvermögens der Rezipienten. Die Auseinandersetzung über die „Bestands- und Entwicklungsgarantie“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk⁵ ist eine Auseinandersetzung über die Sicherung der rundfunkpolitischen Funktions- und Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Gewährleistung des von der Rundfunkfreiheit geschützten Programmauftrags dieser Anstalten angesichts der neuen medien- und rundfunkpolitischen Wettbewerbsverhältnisse.⁶

4 Siehe besonders: Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4. Dezember 1980 (GVBl. S. 229), geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1984 (GVBl. S. 241), dazu *Ricker*, AfP 1980, 140 und NJW 1981, 849; Entwurf der Landesregierung Baden-Württemberg für ein Landesmediengesetz vom 18. Januar 1985 (LTag Drucks. 9/955), dazu *M. Bullinger* NJW 1984, 385; Nordrhein-Westfälisches Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel vom 20. Dezember 1983 (GVBl. S. 640); Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984 (GVBl. S. 147); Gesetz über die Durchführung des Kabelpilotprojekts Berlin vom 17. Juli 1984 (GVBl. S. 964); Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 19. März 1985 (GVBl. S. 237); bayer. Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (MEG) vom 22. November 1984 (GVBl. S. 445), dazu *P. Lerche*, in: Festgabe Bitburger Gespräche, 1984, S. 245, *W. D. Ring/Chr. Rothmund*, Media Perspektiven 1985, S. 39; Rundfunkgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 27. November 1984 (GVBl. S. 214); Gesetz Nr. 1174, Rundfunkgesetz für das Saarland vom 28. November 1984 (Abl. S. 1249). Eine Übersicht über die Landesgesetzgebung für den Kabelrundfunk (Landesmediengesetze und Kabelversuchsgesetze), die zum Teil zeitlich überholt ist, gibt das Fünfte Hauptgutachten der Monopolkommission 1982/83, BTag Drucks. 10/1791, S. 189 ff. Eine Synopse der rundfunkrechtlichen Regelungen (Stand: 20. Juni 1985) hat die Juristische Kommission ARD/ZDF veröffentlicht in Media Perspektiven, Dokumentation III/1985, S. 116.

5 Siehe unten unter III.3.

6 *A. Schardt*, Leistungen und Profil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder: Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist kein „medienpolitisches Gnadenbrot“, Media Perspektiven 1984, S. 913.

Die Gesetze und Regelungsentwürfe der jüngsten Zeit weisen das Aufkommen aus der Rundfunkgebühr nach wie vor den Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu. Es bleibt also diese Finanzierungsart erhalten und es dient sie weiterhin der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die jüngste Rechtsentwicklung weist jedoch – wie ein Pendant zum System der öffentlich-rechtlichen Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten – eine Tendenz auf, die Sendezeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für Werbung auf das gegenwärtig gegebene Maß zu beschränken. Dem liegt offenbar das Konzept zugrunde, das abzuschätzende Werbeaufkommen zumindest in den vermuteten Steigerungsraten der Finanzierung der privaten Veranstalter und Anbieter vorzubehalten.⁷ Die unter diesen Umständen eintretende grundsätzlich verschiedenartige Finanzierungsstruktur des öffentlich-rechtlichen und des privaten (privatwirtschaftlichen) Rundfunks wird bei vereinfachender Kontrastierung als wesentliches Agens auch der Programmstruktur aufgefaßt. So ist gesagt worden: „Da private Rundfunkveranstalter zur Finanzierung nicht auf Gebühren bauen können, ist bei ihnen die Dominanz ökonomisch-finanzieller Steuerungsimperative nahezu unausweichlich vorgegeben.“⁸

Soweit derartige Annahmen im Sinne einer vertretbaren Prognose belegt werden können, müßte die im FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich offengebliebene Frage, ob die Finanzierung (z. B. aus Werbung) weiterer Rundfunkträger gesetzlich geregelt werden muß (BVerfGE 57, 295/324),⁹ im Sinne des Regelungsauftrages des Gesetzgebers beantwortet werden.

Der jüngsten Zeit gehören auch gesetzliche Vorschriften an, die die Rechnungsprüfung im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum Gegenstand haben. Derartige Regelungen werden gesetzestechnisch in das Landeshaushaltsrecht – so in Baden-Württemberg – oder in das Rundfunkrecht – so in Bayern – eingefügt. Diese äußere Zuordnung erlaubt für sich allein kein Urteil über Zulässigkeit und Eigenart dieser öffentlichen Finanzkontrolle über die Rundfunkanstalten.¹⁰

Die Rundfunkanstalten sind ein Bestandteil der öffentlichen Finanzwirtschaft.¹¹ Daraus lassen sich allerdings noch keine sehr weitgehenden Folgerungen ableiten.

7 R. Groß, Verfassungsrechtlich bedeutsame Schwerpunkte der Mediengesetzgebung, Media Perspektiven 1984, S. 681/692 ff.

8 W. Hoffmann-Riem, Rundfunkordnung im Aufbruch vom Binnen- zum Außenpluralismus, Media Perspektiven 1984, S. 613/623.

9 H. J. Faller, Medienfreiheit und Wirtschaftsfreiheit in verfassungsrechtlicher Sicht, DB 1983, 1029/1033.

10 Siehe unten unter II.4 und IV.3.

11 W. Schreckenberger, Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung von Fragen der Wirtschaftlichkeit und der sich verändernden Medienordnung, in: K. Stern, u. a., Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1984, S. 5/14.

Denn kraft der den Rundfunkanstalten zugesicherten Autonomie aufgrund des Grundrechts der Rundfunkfreiheit kann ihre Haushaltswirtschaft nicht als Teil des Staatshaushalts behandelt werden. Außerdem muß sich die Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Rundfunkanstalten als „öffentlich-rechtlicher Unternehmen mit privatwirtschaftlicher Betriebsführung“¹² von der Wirtschafts- und Rechnungsführung staatlicher Behörden und auch von Einheiten der mittelbaren Staatsverwaltung unterscheiden.

2. Praxis des Finanzwesens der Rundfunkanstalten

a) Erträge und Ertragsstruktur

Die Erträge der Landesrundfunkanstalten, des ZDF, der beiden Rundfunkanstalten des Bundesrechts und des RIAS-Berlin ergeben sich aus den in Anlage beigefügten Übersichten.¹³ Dabei ist unterschieden zwischen den Erträgen aus Teilnehmergebühren, den Erträgen aus Werbung und den sonstigen Erträgen, um die Bedeutung und die Aufteilung der verschiedenen Finanzierungsquellen sichtbar zu machen.

Bei den Anstalten Radio Bremen, Saarländischer Rundfunk und Sender Freies Berlin ist der Anteil der sonstigen Erträge deshalb deutlich höher als bei den anderen Anstalten, weil er die Finanzausgleichszahlungen der sechs gebenden Anstalten als Einnahmen enthält. Bei den Anstalten Radio Bremen und Saarländischer Rundfunk steht einem verhältnismäßig geringen Gebührenaufkommen ein verhältnismäßig hoher Anteil der Erträge aus Werbung gegenüber. Der verhältnismäßig niedrige Anteil der Erträge aus Werbung beim WDR erklärt sich daraus, daß diese Anstalt keine Hörfunkwerbung betreibt.

Der Anteil der Erträge aus Werbung an den Erträgen insgesamt schwankt bei den Landesrundfunkanstalten zwischen 12,8 und 29,6 %, er beläuft sich im Durchschnitt auf 18,6 %. Demgegenüber hat das ZDF einen Anteil der Erträge aus Werbung in Höhe von 32,5 % im Verhältnis zu den gesamten Erträgen aufzuweisen. Für den Vergleich dürfte, wenn auch nicht sehr erheblich, ins Gewicht fallen, daß die Fernsehwerbung des ZDF nicht durch eine Tochtergesellschaft produziert wird, so daß von den Werbe-Erträgen noch Unkosten abzuziehen sind.

Die besondere Finanzierungsstruktur der beiden Anstalten des Bundesrechts und des RIAS-Berlin erklärt sich daraus, daß diese drei Anstalten keine Teilnehmergebühren und keine Werbeeinnahmen haben.

¹² W. Schreckenberger, Finanzierung, S. 6.

¹³ Siehe S. 16f. — Quelle: Zusammenstellung des Bayerischen Rundfunks.

Die Investitionen und die technischen Betriebskosten der vier Versuche mit Breitbandkabel in Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz („Kabelpilotprojekte“) werden zu einem bestimmten Anteil mittelbar aus dem Aufkommen der Rundfunkgebühren finanziert. Diese Mitfinanzierung der Kabelpilotprojekte aus dem Aufkommen der Rundfunkgebühren beruht auf dem Kronberger Beschluß der Ministerpräsidenten vom 12./14. November 1980. In Art. 3 des Staatsvertrages von 1983 ist bestimmt, daß in dem Zeitraum vom 15. Februar 1984 bis zum 15. November 1986 je Projekt 35 Mio DM aufzubringen sind. Die Abrufberechtigung für die einzelnen Tranchen bestimmt sich nach Landesrecht.

b) „Eigenkapital“ der Rundfunkanstalten

Beurteilung und Kritik der finanzwirtschaftlichen Praxis der Rundfunkanstalten müssen, soweit auf das Grundsätzliche abgestellt wird, an den Leitlinien des gesetzlichen Programmauftrags und der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheit des Rundfunks ausgerichtet sein. Die nominal ansteigenden Erträge verdecken die zurückgehende finanzielle Leistungsfähigkeit der Anstalten. Diese Entwicklung kann betriebswirtschaftlich in den Kategorien des „Eigenkapitals“ der Rundfunkanstalten ausgedrückt werden.¹⁴ Danach ist das seit der Errichtung der Landesrundfunkanstalten aus Überschüssen angesammelte Eigenkapital, das bei Unternehmen betriebswirtschaftlich u. a. die Funktionen einer Sicherung der Unabhängigkeit gegenüber Kreditgebern und der Betriebserhaltung in Zeiten schwächerer oder ausbleibender Erträge hat, seit 1972 wegen der im langfristigen Trend zu beobachtenden Unterdeckung kontinuierlich zurückgegangen. Eine echte Eigenfinanzierung durch Einlagen und Beteiligung scheidet für die Rundfunkanstalten, die keine Anteilseigner haben können, aus. Wegen der öffentlich-rechtlichen Stellung und Finanzierung der Anstalten muß auch eine marktwirtschaftlich zu erzielende und durch unternehmerisches Wagnis und durch Investitionen beeinflussbare Rendite — abgesehen von dem begrenzten Wettbewerb um Werbeerträge — außer Betracht bleiben. Die durch das schwindende Eigenkapital angezeigte Fehlentwicklung wird darauf zurückgeführt, daß für die Ermittlung des Finanzbedarfs und für die Gebührenfindung¹⁵ entgegen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen eine liquiditätsorientierte (Einnahmen und Ausgaben vergleichende) Methode und nicht eine kalkulatorische (aufwands-ertragsbezogene) Methode verwendet wird.

14 O. Maier, Die Problematik des schwindenden Eigenkapitals, ARD-Jahrbuch 84, S. 74.

15 Siehe unten unter II.5.

Anlagen

Landesrundfunkanstalten
Erträge 1984

	BR	HR	NDR	RB	SR	SFB	SDR	SWF	WDR	LRA
alle Beträge in Mill. DM										
1. Erträge aus Teilnehmer- gebühren	593,7	316,5	637,2	41,6	61,2	130,4	328,6	409,7	881,4	3400,3
Anteil in %	70,8	70,2	70,0	33,2	38,8	47,2	72,0	68,0	70,3	67,0
2. Erträge aus Werbung (Ko- stenerstattun- gen, Konzes- sionsabgaben, Beteiligungs- erträge)	174,2	98,7	174,0	37,2	34,1	50,7	76,7	137,1	160,7	943,4
Anteil in %	20,8	21,9	19,1	29,6	21,7	18,3	16,8	22,8	12,8	18,6
3. Sonstige Erträge	70,3	35,8	99,3	46,7	62,3	95,2	51,4	55,7	212,3	729,0
Anteil in %	8,4	7,9	10,9	37,2	39,5	34,5	11,2	9,2	16,9	14,4
Erträge insgesamt (= 100 %)	838,2 100,0	451,0 100,0	910,5 100,0	125,5 100,0	157,6 100,0	276,3 100,0	456,7 100,0	602,5 100,0	1254,4 100,0	5072,7 100,0

Erträge 1984 (Mill. DM)

	Deutschland-funk		Deutsche Welle		RIAS	
Erträge aus Zuweisungen des Bundes	77,9	54,6 %	233,8	97,2 %	-	-
Finanzhilfe der ARD	52,1	36,5 %	-	-	-	-
Zur Verfügung gestellte Mittel	-	-	-	-	70,3	100,0 %
Erträge aus Kostenerstattungen	8,9	6,2 %	3,9	1,6 %	-	-
Sonstige Erträge	3,9	2,7 %	2,8	1,2 %	-	-
Erträge insgesamt	142,8	100,0 %	240,5	100,0 %	70,3	100,0 %

*ZDF
Erträge 1984*

	Mill. DM	%
1. Erträge aus Teilnehmergebühren	837,1	51,5
2. Erträge aus Werbung	527,8	32,5
3. Sonstige Erträge	260,6	16,0
Erträge insgesamt	1625,5	100,0

3. Rundfunkgebühr und Werbeeinnahmen

a) Bedeutung der Gebührenfinanzierung

Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird wesentlich durch das Aufkommen der Teilnehmergebühren bestimmt. Die Rundfunkgebühr ist das finanzielle Rückgrat des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Erträge aus Werbung können aus rechtlichen wie aus praktischen Gründen nur als eine zusätzliche Finanzquelle verstanden werden. Die damit gegebene grundsätzliche Finanzierungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entspricht dem verfas-

sungsrechtlichen Gebot, den Rundfunk einerseits vor staatlichem Einfluß und andererseits vor einseitigem Einfluß der Gruppen zu schützen.¹⁶

Diese durch die Rundfunkgebühr bestimmte Finanzierung, neben der marktwirtschaftliche Finanzierungsquellen nur einen ergänzenden Charakter haben können, legt den Rundfunkanstalten und dem Rundfunkgesetzgeber Beschränkungen bei der Ausschöpfung unternehmerischer Möglichkeiten auf. Die dazu im neuen WDR-Gesetz getroffene Regelung ist Gegenstand verfassungsgerichtlicher Auseinandersetzung.¹⁷

Die Gebührenfinanzierung und der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bilden einen rundfunkpolitischen und verfassungsrechtlichen Sachzusammenhang.¹⁸

b) Rechtliche Eigenart der Rundfunkgebühr

Die Rundfunkgebühr ist Gegenstand der Landesgesetzgebung. Sie wird nicht für die fernmelderechtliche Verleihung der technischen Empfangserlaubnis, sondern mit Rücksicht auf die Tätigkeit der Rundfunkanstalt und für die Möglichkeit zum Empfang der Rundfunksendungen erhoben. Sie – landesrechtlich – als Benutzungsgebühren auszugestalten, verstößt nicht gegen Bundesrecht.¹⁹

Nach überwiegender Auffassung ist die Rundfunkgebühr eine öffentliche Abgabe, die für die Möglichkeit des Empfangs von Rundfunksendungen, also für die „Benutzung“ des Rundfunks als einer der Inanspruchnahme von jedermann eröffneten Veranstaltung, geschuldet wird. Die Rundfunkgebühr weist Entgeltcharakter auf; sie ist nicht eine Benutzungsgebühr im engeren Sinn des Anstaltsrechts.²⁰ Sie ermöglicht es den öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunkanstalten, den ihnen als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung übertragenen Rundfunk zu

16 *W. Lebr*, Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, *Media Perspektiven* 1983, S. 365/367; *H. von Mangoldt/F. Klein/Chr. Starck*, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl., 1. Bd., 1985, Art. 5, RNr. 93.

17 Vgl. *P. Lerche*, Verfassungsfragen zum Entwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eines Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz), *AFP* 1984, Heft 4.

18 Aus der Gebührenfinanzierung kann nicht eine Einschränkung der Aufgabenstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgeleitet werden, wie es in der Begründung zu dem bayer. Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz anklingt (Landtag Drucks. 10/3856, B, Zu Art. 37). Entgegen der erläuterten Fassung des Art. 4 Abs. 1 Satz 3 Bayer. RundfunkG heißt es, der Bayer. Rundfunk habe im Sinne einer „Grundversorgung“ den Rundfunkteilnehmern einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, das nationale und das bayerische Geschehen in allen Lebensbereichen zu geben.

19 BVerwGE 29, 213; dazu *W. Rudolf*, Presse und Rundfunk in: *I. von Münch* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 1985, S. 785/820 f.

20 *P. Lerche*, Werbefernsehen, 1965, S. 26; *G. Herrmann*, Zur Zuständigkeit für die Regelung der Rundfunkgebühren, *UFITA* 1967, S. 147/166; *F. Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit, 1969, S. 20; *A. Grupp*, Grundfragen, S. 41 f.

betreiben.²¹ Die erhebliche Abstraktheit des Nexus zwischen der Rundfunkanstalt und dem Teilnehmer wie auch die sehr weit getriebene Pauschalierung dieser öffentlichen Abgabe stellen den Entgeltcharakter der Rundfunkgebühr nicht in Frage. Diese Gesichtspunkte sind rechtlich dadurch berücksichtigt worden, daß namhafte Autoren die Rundfunkgebühr der Sache nach als einen Beitrag auffassen.²²

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in dem Urteil zur Umsatzsteuerverpflicht der Rundfunkanstalten mit der rechtlichen Eigenart der Rundfunkgebühr – das Wort „Gebühr“ stets in Anführungszeichen verwendend – unter dem Blickwinkel befaßt, daß aus dem Vorhandensein dieser „Gebühr“ keine Schlüsse auf die gewerbliche Natur der Rundfunkdarbietung zu ziehen seien. Der Rundfunk werde als eine „Gesamtveranstaltung“ behandelt, so daß die Rundfunkteilnehmer nicht etwa zu den Rundfunkanstalten in eine Beziehung gewerblicher Art träten. Die für das Bereithalten des Empfangsgerätes zu zahlende „Gebühr“ sei „nicht Gegenleistung für eine Leistung, sondern das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung“.²³

Erheblich ausführlicher und sachlich mit dem eben Angeführten nicht übereinstimmend, geht die abweichende Meinung der Richter Geiger, Rinck und Wand auf die Rechtsfragen der Rundfunkgebühr ein.²⁴ Die Rundfunkgebühr sei ein Entgelt für die Entgegennahme des Programms und die korrespondierende Veranstaltungs- und Sendetätigkeit der Rundfunkanstalten. An ihrem Entgeltcharakter ändere es weder etwas, daß die Rundfunkgebühr von den Ministerpräsidenten aus politischen (sozialen und gesellschaftspolitischen) Gründen so niedrig wie möglich gehalten werde, noch daß sie in extremer Weise pauschaliert ist und daß sie ohne Rücksicht darauf zu zahlen ist, ob und in welchem Umfang und innerhalb welchen Programms die Rundfunk- und Fernsehleistung auch tatsächlich in Anspruch genommen wird. Für die Finanzierung der Träger von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen, die ihr Programm ausstrahlen, gebe es praktisch nur diesen Weg als verfassungsrechtlich unbedenklich und praktikabel. Die Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt der Länder (oder des Bundes) wäre im Hinblick auf die von Art. 5 GG geforderte Freiheit und Unabhängigkeit aller potentiellen Träger, also auch der Rundfunkanstalten, vom Staat unzulässig; denn dadurch gerieten die Anstalten (jedweder rechtlichen Organisationsform) hinsichtlich ihrer öffentlichen Aufgaben, Rundfunk- und Fernsehdarbietungen anzubieten und auszustrahlen, in eine Abhängig-

21 BayVerfGH VGHE 31, 158/163 f. (Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungs-Beschlusses nach Art. 72 Abs. 2 BayVerf zum Rundfunkgebührenstaatsvertrag 1974).

22 Hans J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Auflage, 1974, S. 308; Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg, Abschlußbericht, 1981, I, S. 155.

23 BVerfGE 31, 314/329 f.

24 BVerfGE 31, 314, 337/343 ff.

keit vom Staat. Sollte die Verweisung der Anstalten auf eine Finanzierung durch Werbung unterbleiben, weil die einseitige Kommerzialisierung des Rundfunk- und Fernsehwesens in Widerstreit geraten könnte mit der Rücksicht auf das Öffentlichkeits- und Gemeinwohlinteresse, die die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erfordere, so bleibe nur die Finanzierung aus Geldleistungen der Bürger, die das Angebot der Rundfunk- und Fernsehanstalten akzeptierten und sich am Empfang der ausgestrahlten Programme beteiligten. Dem entspreche die Einhebung einer Gebühr. Ihre Höhe werde nicht, wie es dem Grundsatz der Freiheit und Unabhängigkeit vom Staat entsprechen würde, von den Organen der Anstalt, sondern vom Staat festgesetzt. Die darin liegende Einschränkung des Grundsatzes der Freiheit und Unabhängigkeit vom Staat sei gerechtfertigt im Hinblick darauf, daß das jedem Großunternehmen mit einer faktischen Monopolstellung eigentümliche Interesse an Erhöhung seiner Finanzmittel die Gefahr in sich berge, daß bei der Bestimmung der Gebührenhöhe nicht nach dem Grundsatz größtmöglicher Sparsamkeit verfahren werde, die Monopolstellung ausgenutzt werde und die Interessen der Rundfunk- und Fernsehteilnehmer zu kurz kämen. Die Festsetzung der Gebühr durch den Staat sei andererseits mit jenem Grundsatz der Freiheit und Unabhängigkeit der Anstalt vom Staat so lange vereinbar, als dieser nicht über seine Entscheidungszuständigkeit Einfluß auf das Programm zu nehmen versuche, also eine ausreichende Finanzierung der Anstalt sichere.

c) Erträge aus Werbung

Während das Aufkommen aus der Rundfunkgebühr aus der Erfüllung einer Abgabepflicht im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Teilnehmerverhältnisses zwischen der Rundfunkanstalt und dem Rundfunkteilnehmer stammt, werden die Werbeeinnahmen der Anstalten marktwirtschaftlich gewonnen. Im Finanzwesen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Einnahmen aus Wirtschaftswerbung nur die Funktion einer „Zusatzfinanzierung“. Angesichts des beträchtlichen Volumens der Erträge aus Werbung liegt dennoch auf der Hand, daß bei der gegebenen Höhe der Einnahmen aus Teilnehmergebühren der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten ohne die Erträge aus Werbung nicht gedeckt werden könnte.

Die rechtliche Beurteilung der Wirtschaftswerbung im Rundfunk geht überwiegend dahin, daß diese zum überkommenen und rechtlich zulässigen Funktionsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehöre, wenn auch nur bei einem umfangmäßig beschränkten und gegenüber dem eigentlichen Programm deutlich zurücktretenden Anteil der Werbung, daß aber auf der anderen Seite die Werbesendungen nicht vom eigentlichen Programmauftrag der Rundfunkanstalten umfaßt würden. Denn bei der Werbung sei weder das integrierende Moment rundfunkeigener Meinungswerbung oder Berichterstattung noch ein Tatbestand

des Beitragens zur individuellen oder öffentlichen Meinungsbildung gegeben.²⁵ Aus einer derartigen Einschätzung ergibt sich folgerichtig, daß die Wirtschaftswerbung nicht als Programmbestandteil im Sinne der durch das Grundrecht geschützten Programmfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angesehen wird und weiter, daß es für grundsätzlich zulässig gehalten wird, Wirtschaftswerbung im Rundfunk gesetzlich auszuschließen.²⁶

Diese grundsätzliche Beurteilung muß allerdings in zwei Richtungen eingeschränkt werden. Soweit die Wirtschaftswerbung ausdrücklich oder konkludent durch die gesetzlichen Grundlagen des öffentlich-rechtlich veranstalteten Rundfunks zum Programmauftrag einer Rundfunkanstalt gehört und das Aufkommen aus der Wirtschaftswerbung zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Anstalt erforderlich ist, fällt dieses Aufkommen unter die staatliche Garantie für die funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.²⁷ Ein Verbot oder eine zeitliche Beschränkung von Werbesendungen im Rundfunk kann danach nur unter der Voraussetzung zulässig sein, daß die Finanzierung der Rundfunkanstalten auf andere Weise gesichert ist.²⁸

Für das ZDF ist eine ausdrückliche Regelung über das „Werbeprogramm“ und auch darüber getroffen, daß die Anstalt ihre Ausgaben aus dem Anteil an dem Aufkommen der Rundfunkgebühr und „im übrigen“ durch Einnahmen aus Werbesendungen deckt (§§ 22 Abs. 3, 23 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag).²⁹

Ein zweiter Gesichtspunkt ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Aufgabe des Gesetzgebers (Art. 5 Abs. 1 in Verb. mit Art. 3 Abs. 1 GG) die Zulassung der zum medialen Prozeß der freien Meinungsbetätigung und Meinungsbildung gehörenden Werbung sachgerecht unter Berücksichtigung aller beteiligten Medien zu ordnen. Unter diesem Blickwinkel wird es darauf ankommen, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – wie behauptet worden ist³⁰ – auf die Werbefinanzierung zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit und der Chancengleichheit angewiesen sind. Die Frage ist nicht allein auf die Höhe der Einnahmen – sei es aus dem Gebührenaufkommen, sei es aus Werbung – bezogen. Denn die verschiedenen Ertragsquel-

25 P. Lerche, Werbefernsehen, S. 12, 18; O. Bachof/W. Rudolf, Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz? 1966, S. 12, 28 ff.; G. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 85 ff.; H. Bethge, Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Media Perspektiven 1983, S. 690/691 f.

26 P. Lerche, Werbefernsehen, S. 29; G. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 85 ff.

27 Siehe unten unter III.1 und IV.4.

28 I. von Münch, GG-Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl., 1985, Art. 5, RNr. 33 a.

29 Zum Werbeaufkommen beim ZDF als „Gebührenäquivalent“ vgl. E. W. Fuhr/G. Krone, Interdependenzen zwischen Gebühren- und Werbeeinnahmen auf dem Gebiet der Rundfunkfinanzierung, AfP 1984, S. 141.

30 F.-W. von Sell, Wirtschaftswerbung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und in den Neuen Medien, ARD-Jahrbuch 84, S. 88.

len sind nicht äquivalent. Anders als die relativ starre und von staatlicher Festsetzung bestimmte Rundfunkgebühr, in der gleichwohl die verfassungsrechtliche Gewährleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Geltung kommt, sind die Erträge aus Werbung eine im wesentlichen eigenständige Finanzierungsquelle, die durch die Anstalten bisher selbständig der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt werden konnte. Die Einnahmen aus Wirtschaftswerbung können deshalb bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Staatsunabhängigkeit stärken.³¹ Die damit gegebene autonome finanzwirtschaftliche Beweglichkeit für einen Sektor der Einnahmen und die daraus gewonnene Gestaltungsfreiheit der Programmplanung ist nicht durch andere Einnahmen ohne weiteres substituierbar.

d) „Wettbewerb“ der Massenmedien

Soweit diese Frage nicht allein nach dem Gesichtspunkt betrachtet wird, ob die Wirtschaftswerbung im Rundfunk gegenständlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit erfaßt wird, sondern auch die Gesamtsituation von öffentlich-rechtlichem Rundfunk, privatrechtlichen Rundfunkunternehmen und Presse berücksichtigt wird, ergeben sich zusätzliche Erwägungen. Im Verhältnis zur Presse wird jedenfalls den mit der Presse konkurrierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein Gebot zur Mäßigung des Werbefunks abverlangt. Die in der Konkurrenzsituation liegenden finanziellen Möglichkeiten des Staates oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Gebilde dürften nur so eingesetzt werden, daß der Lebensraum der privatwirtschaftlichen Medien geachtet bliebe.³²

Diese Verknüpfung der Finanzierungsquelle Wirtschaftswerbung und der Wettbewerbssituation der Massenmedien untereinander im Hinblick auf eine medienpolitisch wünschenswerte Allokation des Werbeaufwands der Wirtschaft liegt auch dem Sondergutachten 11 der Monopolkommission: „Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen“ (1981) zugrunde. Der Rundfunkwerbung wird ein geringer Informationswert und werden ungünstige Auswirkungen auf den Wettbewerb zugeschrieben. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 39, 159) werde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß eine ausschließliche Finanzierung durch Werbesendungen zu einer einseitigen Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch die werbenden Unternehmen führe. Durch Werbung finanzierte Rundfunkstationen seien nach bisherigen Erfahrungen nicht geeignet, die Programmviefalt wesentlich zu erhöhen. Die Monopolkommis-

31 M. Bullinger, Rundfunkwerbung im Umbruch der Medien, Ztschr. für Urheber- und Medienrecht/Film und Recht 29, 1985, S. 121/129 f.

32 P. Lerche, Rechtliche Aspekte staatlicher Medienhilfe, in: M. Löffler (Hrsg.), Der Staat als Mäzen der Medien? 1981, S. 1/4. — W. Geiger, Verfassungsrechtliche Grundlagen der neuen Rundfunkordnung, AfP 1984, S. 136/140, vertritt die weitergehende These, es sei zur Wahrung der Chancengleichheit rechtlich unabweisbar, daß die Werbung der öffentlich-rechtlichen Anstalten drastisch gekürzt werde.

sion hält deshalb eine weitere Verstärkung der Hörfunk- und Fernsehwerbung auch aus wettbewerbspolitischen Gründen für unerwünscht. Sie würde es im Gegenteil begrüßen, wenn auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Werbesendungen einschränken und möglichst ganz einstellen würden.

Wenn die Frage, ob und welchen verfassungsrechtlichen Schutz die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Hinblick auf die von ihnen veranstalteten Werbesendungen genießen, nicht allein unter dem Blickwinkel der gegenständlichen Reichweite der Programmfreiheit und auch nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbssituation der Massenmedien untereinander betrachtet wird, sondern wenn auch der mögliche eigene Beitrag der Werbesendungen zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung berücksichtigt und vor allem die Gewährleistung einer angemessenen Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bedacht wird, kann nicht schlechthin die Zulässigkeit eines gesetzlichen Verbots von Werbesendungen durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vertreten werden.³³

Für die Presse gilt, daß das Grundrecht der Pressefreiheit auch den Anzeigenteil von Presseerzeugnissen umfaßt. Die freie Presse könnte ihre wirtschaftliche Existenz sonst nicht sichern. Die Veröffentlichung von Anzeigen gehört zu den herkömmlichen und typischen Presseaufgaben; denn die Leser werden dadurch über die in den Anzeigen enthaltenen wirtschaftlichen Möglichkeiten oder die in ihnen zum Ausdruck gebrachten Meinungen informiert. Nicht unberücksichtigt bleiben darf die Bedeutung des Anzeigenteils für die Erfüllung der Kommunikationsaufgabe der Presse sowie für die Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Grundlagen als wesentlicher Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit.³⁴ Aus dieser Rechtsauffassung ist für die Zulassung von Rundfunk in privatrechtlicher Form der Schluß gezogen worden, daß hier eine angemessene und verhältnismäßige Ermöglichung von Werbeeinnahmen aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit abzuleiten sei. Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren Finanzierung vor allem durch Gebühren gesichert sei, gelte etwas anderes. Diese besäßen keine grundrechtliche Gewährleistung ihrer Werbesendungen. Der Gesetzgeber könnte sie ihrem öffentlich-rechtlichen Status entsprechend auf Gebührenfinanzierung verweisen. Dabei sei allerdings zu berücksichtigen, daß der Staat bei Errichtung solcher Anstalten auch als verpflichtet angesehen werden müsse, sie finanziell ausreichend zu versorgen. Der Gesetzgeber könnte somit die Werbung bei den aus öffentlich-rechtlichen Gebühren finanzierten Anstalten beschränken oder ausschließen, wenn eine andere ausreichende finanzielle Grundlage gegeben oder herzustellen sei.³⁵

33 Siehe z. B. *W. Schreckenberger*, Finanzierung, S. 8.

34 BVerfGE 21, 271/278 f.; 64, 108/114.

35 *U. Scheuner*, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, 1982, S. 38 f. in Auseinandersetzung mit *K. Stern/H. Bethge*, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, 1971, S. 87 ff.

Eine derartige Differenzierung der Werbung durch privatwirtschaftliche Medien und durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist jedenfalls insoweit nicht einleuchtend, als die Wirtschaftswerbung – mit dem Bundesverfassungsgericht – als ein Element der medialen Kommunikationsaufgabe angesehen werden muß. Gehört die Wirtschaftswerbung aber zu den Aufgaben der Medien, mit denen diese an dem allgemeinen Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung teilnehmen und Information vermitteln, kann deren Zulässigkeit und deren Umfang nicht nur als eine Frage der Deckung des Finanzbedarfs im Wettbewerb der Medien untereinander betrachtet werden. Diese Seite der Rundfunkwerbung ist hier nicht weiter zu verfolgen. Unter dem Blickwinkel der finanzwirtschaftlichen Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dem dafür leitenden Prinzip der Staatsunabhängigkeit der Rundfunkanstalten kann es nicht einleuchten, die Frage der Wirtschaftswerbung grundsätzlich anders zu sehen als bei den privatwirtschaftlich organisierten Medien und dem Gesetzgeber gegenüber der Wirtschaftswerbung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – vorbehaltlich sonstiger Sicherung des Finanzbedarfs – einen durch das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nicht begrenzten Regelungsspielraum zuzugestehen. Das muß auch gegenüber der neuerdings vertretenen Auffassung³⁶ gelten, daß die strukturelle und zeitliche Regelung der Rundfunkwerbung zu den dem Gesetzesvorbehalt unterliegenden „wesentlichen“ Fragen für den Rundfunk und für die Sicherung der Aufgabenerfüllung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt gehöre. Angesichts des Grundrechts der Rundfunkfreiheit kann sich die Frage nur so stellen, ob der Gesetzgeber aus besonderen medienpolitischen oder sonstigen Gründen des öffentlichen Interesses berechtigt ist, die Befugnis der Rundfunkanstalten, Wirtschaftswerbung in ihr Programm aufzunehmen, und das Recht der an Rundfunkwerbung in den öffentlich-rechtlichen Anstalten interessierten Unternehmen durch strukturelle oder zeitliche Regelungen zu beschränken.

4. Rechnungslegung und Rechnungskontrolle

Die auf der Grundlage von Staatsverträgen durch Gesetz getroffenen Entscheidungen der parlamentarischen Volksvertretungen der Länder über die Rundfunkgebühr betreffen eine öffentliche Abgabe, die nicht als Einnahme in den Landeshaushalt eingeht, sondern zur selbständigen Haushalts- und Wirtschaftsführung den Rundfunkanstalten zufließt. Die Einnahmen aus den Rundfunkgebühren und ihre Bewirtschaftung durch die Rundfunkanstalten sind ein Element der öffentlichen Haushaltswirtschaft. Sie gehören aber nicht zum staatlichen Haushalt, auch nicht insofern als der staatliche Haushalt die Einnahmen und Ausgaben der landesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts umfaßt. Folgerichtig hat deshalb auch das Haushaltsrecht der Länder bis in die

³⁶ M. Bullinger, Rundfunkwerbung, S. 125 ff.

jüngste Zeit keine ausdrücklichen Vorschriften darüber enthalten, in welcher Weise sich Regierung und Parlament über den Finanzbedarf und die Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalten Kenntnis verschaffen könnten, insbesondere im Hinblick auf die politischen Entscheidungen der Regierungen und der Parlamente über die Höhe der Rundfunkgebühr. Dies wurde und wird zu Recht als eine Angelegenheit des Rundfunkrechts betrachtet.

Die landesrechtlichen Vorschriften über die Rundfunkanstalten begründen, wenn auch in unterschiedlicher Weise, Aufgaben und Befugnisse des Intendanten und der kollegialen Organe der Rundfunkselfverwaltung zur Ordnung und Überwachung der Haushaltswirtschaft der Rundfunkanstalten, wie z. B. in §§ 17 und 18 des Staatsvertrages über den Südwestfunk. Es besteht demnach aufgrund einer jahrzehntelangen Entwicklung ein eigenes Rundfunkhaushaltsrecht. Es besteht kein Grund anzunehmen, daß die Haushaltsreform des Jahres 1969 an dieser grundsätzlichen Rechtslage etwas geändert hätte. Nach § 42 Abs. 1 HGrG wird die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe von Rechnungshöfen geprüft. Auf Sondervermögen des Bundes oder des Landes und bundes- oder landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts ist das HGrG entsprechend anzuwenden, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist (§ 48 Abs. 1 HGrG). Damit besteht auch von seiten des Haushaltsrechts kein Hindernis, nach wie vor den Besonderheiten der Haushaltswirtschaft und Wirtschaftsprüfung der Rundfunkanstalten, die letzten Endes in der Rundfunkfreiheit wurzeln, durch besondere Vorschriften des Rundfunkrechts Rechnung zu tragen.

In den kollegialen Selbstverwaltungsorganen der Rundfunkanstalten, hauptsächlich in den Rundfunkräten der Landesrundfunkanstalten, sind neben den politischen Parteien und den sonstigen gesellschaftlich relevanten Gruppen auch die gesetzgebenden Körperschaften durch eine mehr oder weniger große Zahl von Mitgliedern vertreten; siehe z. B. die Zusammensetzung des Rundfunkrats nach § 17 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk. Die parlamentarischen Volksvertretungen der Länder sind damit an der im Wege der Selbstverwaltung stattfindenden Kontrolle der Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Rundfunkanstalten beteiligt, können auch jedenfalls auf diesem Wege die notwendigen Informationen über die Haushaltswirtschaft und die Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalten erhalten.

Eine vergleichsweise große Vielfalt weisen die Vorschriften des Landesrundfunkrechts über die Rechnungslegung und die Rechnungskontrolle auf, auch insoweit, als eine Rechnungsprüfung durch den Landesrechnungshof vorgesehen ist. Der Anschaulichkeit halber und um nicht zu voreiligen Verallgemeinerungen zu gelangen, sind im folgenden die Grundlinien der verschiedenen Regelungen skizziert:

1. Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 1973 (GVBl. S. 563), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 1984 (GVBl. S. 445):

Der Haushaltsplan des Bayerischen Rundfunks wird durch den Intendanten aufgestellt und bedarf nach Überprüfung durch den Verwaltungsrat der Genehmigung des Rundfunkrats. Nach Ablauf des Rechnungsjahres legt der Intendant über die Einnahmen und Ausgaben Rechnung. Die Jahresabrechnung wird vom Verwaltungsrat überprüft. Der Rundfunkrat stellt die Jahresabrechnung fest und beschließt über die Entlastung des Intendanten. Die Rechnungsprüfung erfolgt durch den Obersten Rechnungshof (Art. 13).

Durch Art. 37 Nr. 7 des Gesetzes über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz) vom 15. November 1984 ist in Art. 13 folgender neuer Absatz 3 angefügt worden:

- „(3) Der Rechnungshof unterrichtet die Rechtsaufsichtsbehörde und den Bayerischen Landtag über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung und die finanzielle Entwicklung des Bayerischen Rundfunks.“

Damit wird, wie es in der Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung heißt,³⁷ eine Unterrichtung des Landtags über die wesentlichen Ergebnisse der Rechnungsprüfung gesetzlich vorgeschrieben. Damit soll dem Beschluß des Landtages vom 14. Juni 1983 betreffend die „Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch den Bayer. Rundfunk“ entsprochen werden, in dem eine bessere Information des Landtags gefordert wurde.

2. Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts — „Radio Bremen“ vom 18. Juni 1979 (GBl. S. 245):

Der Jahresabschluß wird durch einen vom Verwaltungsrat im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof beauftragten Wirtschaftsprüfer geprüft. Die Sonderregelungen der Landeshaushaltsordnung über Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts finden entsprechende Anwendung. Der genehmigte Jahresabschluß und der Bericht des Wirtschaftsprüfers sind dem Landesrechnungshof zuzuleiten (§ 17).

3. Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. 10. 1948 (GVBl. S. 123) in der Fassung vom 6. 3. 1980 (GVBl. S. 93):

Zu den Aufgaben des Rundfunkrats gehören die Genehmigung des Rundfunkhaushalts, der Jahresrechnung, des Jahresberichts sowie die Feststellung und Beschlüsse über die Verwendung des Betriebsüberschusses und weiter die Entlastung des Verwaltungsrats und des Intendanten (§ 9 Nrn. 3 und 4). Die Jahresrechnung ist vom Rechnungshof des Landes Hessen zu prüfen (§ 19).

³⁷ Bayer. Landtag, Drucksache 10/3856, S. 11, 24.

4. Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 20. 8. 1980 (GVBl. Hamburg S. 349):

Zu den Aufgaben des Verwaltungsrats gehört es, den Wirtschaftsplan und den Jahresabschluß festzustellen (§ 24 Abs. 2 Nr. 2). Zu den Aufgaben des Rundfunkrates gehört es, den Wirtschaftsplan zu genehmigen – dabei kann der Rundfunkrat über den vom Verwaltungsrat festgestellten Gesamtansatz für Aufwendungen nicht hinausgehen –, ferner den Jahresabschluß zu genehmigen (§ 18 Abs. 3 Nrn. 4 und 5). Der Jahresabschluß ist vom Intendanten entsprechend den aktienrechtlichen Vorschriften aufzustellen und vor der Feststellung zu prüfen. Der Abschlußprüfer ist auch mit den Feststellungen und Berichten nach § 53 Abs. 1 HGrG zu beauftragen. Jahresabschluß des Intendanten, Prüfungsbericht der Abschlußprüfer und Geschäftsbericht des Intendanten werden vom Intendanten den Regierungen und Rechnungshöfen der Länder übermittelt (§ 31). Die Rechnungshöfe der beteiligten drei Länder prüfen die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Sie teilen das Ergebnis der Prüfungen dem Verwaltungsrat und dem Intendanten mit. Die Mitteilung an andere Stellen richtet sich nach dem Haushaltsrecht des jeweiligen Landes. Auf Ersuchen der Regierung einer der Länder äußert sich der Rechnungshof dieses Landes gutachtlich zu Fragen, die für die Beurteilung der Wirtschafts- und Finanzlage von Bedeutung sind. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen der Länder über Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts sind in der bei Inkrafttreten dieses Staatsvertrages geltenden Fassung im übrigen anzuwenden (§ 33).

5. Satzung der Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ als Anlage des Gesetzes über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ vom 12. 11. 1953 (GVBl. S. 1400) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 12. 1974 (GVBl. 1975 S. 146), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. 12. 1982 (GVBl. S. 2124):

Der Rundfunkrat stellt den Wirtschaftsplan und den Jahresabschluß fest und entscheidet über die Verwendung des etwa vorhandenen Überschusses sowie über die Entlastung des Intendanten (§ 7 Abs. 1 df). Der Intendant hat nach Abschluß des Geschäftsjahres eine Bilanz sowie eine Gewinn- und Verlustrechnung (Jahresabschluß) aufzustellen und einen Rechenschaftsbericht zu fertigen. Für den Jahresabschluß gelten die §§ 148, 149 und 151 bis 159 des Aktiengesetzes, für den Rechenschaftsbericht § 160 des Aktiengesetzes entsprechend. Der Jahresabschluß wird von einem Wirtschaftsprüfer geprüft, der im Benehmen mit der Anstalt vom Rechnungshof von Berlin bestimmt wird. Der Rechnungshof erteilt den Auftrag zur Prüfung und legt ihren Umfang fest. Der geprüfte Jahresabschluß wird durch den Verwaltungsrat dem Rundfunkrat vorgelegt (§ 13 Abs. 1 und 2). Der Rechnungshof von Berlin prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Senders Freies Berlin. Er teilt das Ergebnis der Prüfung dem Intendanten und dem Verwaltungsrat mit (§ 13 a).

6. Gesetz Nr. 1174, Rundfunkgesetz für das Saarland (Landesrundfunkgesetz) vom 28. November 1984 (Abl. S. 1249):

Der Rundfunkrat stellt den jährlichen Haushaltsplan sowie die Haushalts- und Jahresrechnung fest, erteilt dem Intendanten und dem Verwaltungsrat Entlastung und genehmigt den Jahresbericht (§ 15 Abs. 4). Der Rechnungshof überprüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt entsprechend den Vorschriften der Haushaltsordnung des Saarlandes. Er übermittelt den Prüfungsbericht der Landesregierung und den Organen des Saarländischen Rundfunks. Der Landtag kann zur Vorbereitung seiner Entscheidung über die Festsetzung der Rundfunkgebühren vom Rechnungshof eine gutachterliche Äußerung zur Finanzlage der Anstalt verlangen (§ 30).

7. Satzung für den „Süddeutschen Rundfunk“ in Stuttgart als Anlage zum Gesetz Nr. 1096, Rundfunkgesetz vom 21. 11. 1950 (Württembergisch-Badisches Regierungsblatt 1951 S. 1) in der Fassung des Gesetzes Nr. 1113 vom 2. 8. 1951 (Württembergisch-Badisches Regierungsblatt S. 63), geändert durch Gesetz vom 18. 12. 1969 (GBl. S. 294):

Der Intendant stellt für jedes Kalenderjahr einen Haushaltsplan auf und legt ihn dem Verwaltungsrat rechtzeitig zur Feststellung vor (§ 10). Zu den Aufgaben des Rundfunkrats gehört die Prüfung und Genehmigung des Jahresabschlusses und die Verwendung etwa vorhandenen Überschusses (§ 5 f). Der Jahresabschluß wird in den ersten drei Monaten des folgenden Kalenderjahres fertiggestellt und durch einen vom Rundfunkrat zu wählenden öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer überprüft. Für die Aufstellung des Jahresabschlusses gelten die für die Aktiengesellschaften maßgeblichen Bestimmungen. Der Jahresabschluß wird spätestens innerhalb der ersten sechs Monate des folgenden Kalenderjahres vom Verwaltungsrat festgestellt. Er unterliegt der Genehmigung des Rundfunkrats (§ 11 Abs. 1 – 3).

Nach § 11 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung Baden-Württemberg prüft der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Durch eine Novelle ist dem § 111 der Landeshaushaltsordnung folgender Absatz 3 angefügt worden:

„Abs. 1 gilt auch für den Süddeutschen Rundfunk. Zuständige Stellen i. S. von § 96 (denen die Prüfungsergebnisse weitergegeben werden) sind der Intendant, der Verwaltungsrat und der Rundfunkrat“.

Der Süddeutsche Rundfunk hat die Novelle wegen Verletzung der Rundfunkfreiheit und rechtsstaatlicher Grundsätze durch Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht angegriffen.³⁸

8. Staatsvertrag über den Südwestfunk vom 27. 8. 1951 (Bad.GVBl. 1952 S. 40) in der Fassung vom 16. 3. 1959 (GBl. Baden-Württemberg, S. 56):

³⁸ F. Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, 1984.

Der Intendant veranschlagt alle Einnahmen und Ausgaben des Südwestfunks für das kommende Haushaltsjahr und stellt sie in den Haushaltsplan ein. Der Haushaltsplan bedarf nach Feststellung durch den Verwaltungsrat der Genehmigung durch den Rundfunkrat. Der Haushaltsplan ist den Landesregierungen vorzulegen, die ihn binnen drei Wochen beanstanden können (§ 17 Abs. 1 und 2). Der Intendant legt über die Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden alljährlich nach den hierfür vom Verwaltungsrat gegebenen Weisungen Rechnung. Die Jahresrechnung wird vom Verwaltungsrat festgestellt. Die Rechnungsprüfung nimmt der Rechnungshof des Landes Rheinland-Pfalz nach den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung vor. Der Verwaltungsrat erstattet über das Prüfungsergebnis Bericht an den Rundfunkrat, der über die Genehmigung der Jahresrechnung und die Entlastung des Intendanten zu beschließen hat (§ 18).

9. Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 19. März 1985 (GVBl. S. 237):

Der Rundfunkrat stellt den jährlichen Haushaltsplan und den Jahresabschluß des WDR fest und genehmigt den Geschäftsbericht (§ 16 Abs. 2 Nr. 9). Er übermittelt den vorläufig festgestellten Jahresabschluß und den genehmigten Geschäftsbericht der Landesregierung und dem Landesrechnungshof (§ 41 Abs. 6). Der Landesrechnungshof prüft für den WDR den Jahresabschluß nach den im Rundfunkgesetz festgelegten Maßstäben – einschließlich der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 39) – und Verfahren (§§ 42, 43). Er teilt das Ergebnis seiner Prüfung nur dem WDR und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mit (§ 44 Abs. 1). Der Rundfunkrat stellt nach erneuter Beratung auf der Grundlage einer schriftlichen Stellungnahme des Intendanten zum Prüfungsbericht den Jahresabschluß endgültig fest (§ 44 Abs. 2 und 3). Der Landtag kann ein Jahr vor Ende der Mindestlaufzeit der gesetzlich festgelegten Rundfunkgebühr oder wenn ein Antrag auf Erhöhung der Rundfunkgebühr vorliegt, den Landesrechnungshof mit einer gutachtlichen Stellungnahme zur Finanzlage der Anstalt unter Berücksichtigung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung beauftragen (§ 45). Er kann unter denselben Voraussetzungen eine unabhängige Sachverständigenkommission berufen, die ihn bei der Entscheidung über die Festsetzung der Rundfunkgebühr berät (§ 46).

10. Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 6. Juni 1961 (GBl. Baden-Württemberg S. 215):

Die Anstalt ist in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig, soweit der Staatsvertrag nichts anderes bestimmt oder zuläßt (§ 24 Abs. 1). Der Haushaltsplan wird durch den Fernsehrat genehmigt. Das gleiche gilt für den Jahresabschluß und die Entlastung des Intendanten auf Vorschlag des Verwaltungsrates (§ 13 Abs. 3). Die Haushalts- und Wirtschaftsführung unterliegt der Prüfung durch den Rechnungs-

hof des Sitzlandes. Die Prüfungsberichte sind dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, dem Vorsitzenden des Fernsehrates und den Regierungen der vertragschließenden Länder zuzuleiten (§ 24 Abs. 3).

11. Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960 (BGBl. I S. 862), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341):

Die Deutsche Welle und der Deutschlandfunk sind in ihrer Haushaltswirtschaft und voneinander unabhängig, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalten. Seine Prüfungsbemerkungen sind zu beachten (§ 16 Abs. 1 und 3).

5. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und die Gebührenerhöhung 1983

a) Grundlage und Aufgabe der KEF

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten ist durch Beschluß der Ministerpräsidenten vom 20. Februar 1975 errichtet worden. Sie hat die Aufgabe, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten fortlaufend zu ermitteln und den Ministerpräsidenten alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu erstatten. Aus gegebenem Anlaß hat sie einen Prüfungsbericht vorzulegen, in dem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und zu der Frage Stellung nimmt, ob, in welcher Höhe und für welchen Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühren notwendig erscheint. Die Ministerpräsidenten können jederzeit in Sonderfällen ein Gutachten der Kommission anfordern. Die Arbeiten und Empfehlungen der Kommission dienen als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und die Landesparlamente.³⁹ Die Kommission liefert bisher den einzigen anstaltsübergreifenden Überblick über die Finanzlage und den künftigen Finanzbedarf der Rundfunkanstalten.⁴⁰

Der Erste Bericht der KEF vom 23. Juni 1977 gehörte zu den Entscheidungsgrundlagen der Gebührenerhöhung durch den Staatsvertrag vom 17. März 1978, die dem Dritten Bericht der KEF zugrundeliegenden Berechnungen waren auf die Jahre 1984 und 1985 bezogen und sprachen eine Empfehlung zur Anhebung der Rundfunkgebühren ab 1. Januar 1984 aus. Der Vierte Bericht der KEF vom 9. Dezember 1983 stellt die aktuelle Finanzlage dar und bringt die Untersuchung einiger grundsätzlicher Fragen, die sich zur Ermittlung des Finanzbedarfs ergeben haben, nämlich in bezug auf die Planungsmethode zur Ermittlung des Finanzbedarfs, die Eigenkapitalausstattung, die Gesamtrechnung des Finanzbedarfs der ARD-Anstalten und den Finanzausgleich.

³⁹ Vierter Bericht der KEF vom 9. Dezember 1983, Tz. 1. — *A. Grupp*, Grundfragen, S. 44.

⁴⁰ *W. Schreckenberger*, Finanzierung, S. 9f.

b) Empfehlungen der KEF zur Gebührenanpassung

Die KEF schildert in ihrem Dritten Bericht, daß die Rundfunkanstalten der Kommission im Hinblick auf die vorzubereitende Empfehlung zur Anpassung der Rundfunkgebühr den Finanzbedarf für den Planungszeitraum 1980 bis 1983 dargelegt haben. Die KEF bemerkt hierzu allgemein, daß diese Finanzbedarfsplanungen „von einer weiteren Ausweitung der Aufgabenstellung der Anstalten und der daraus resultierenden Ausgabenentwicklung geprägt“ seien. Daß die Entwicklung der Aufwendungen und Erträge auch unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate auseinander laufe, sei Ausdruck der „aufgabenorientierten Planungsauffassung“ der Rundfunkanstalten. „Danach soll sich der Finanzbedarf vor allem an den zu erfüllenden Aufgaben ausrichten“. Nach Auffassung der ARD-Anstalten seien maßgeblich für die von ihnen vorgelegte Finanzbedarfsplanung „die Programmnotwendigkeiten, Innovationsziele und Zukunftsaufgaben“, auch wenn diese mit den vorhandenen Finanzmitteln nicht finanzierbar seien.⁴¹ Demgegenüber ist die KEF der Auffassung, daß sich die Finanzbedarfsplanung nicht losgelöst von der Vorgabe eines gewissen Finanzrahmens vollziehen kann, wenn sie in einer kontinuierlichen Entwicklung verlaufen soll. Der Finanzrahmen sollte so beschaffen sein, daß die Erhaltung des Standards der Versorgung mit Rundfunk gewährleistet ist, eine sinnvolle Fortentwicklung unter Berücksichtigung von Innovationen in Programm und Technik ermöglicht und, sofern die entsprechenden Entscheidungen und die Beschlüsse der zuständigen Organe vorgegeben sind, die Erprobung und Nutzung neuer Technologien zugelassen wird. Mit diesen Vorgaben wird – wie die KEF meint – dem Gestaltungsfreiraum Rechnung getragen, den die Rundfunkanstalten nach Maßgabe der ihnen verfassungsrechtlich gewährleisteten Anstaltsautonomie für sich in Anspruch nehmen können. „Die Anstaltsautonomie bedeutet nicht, daß Wünsche nach Innovationen in Programm und Technik ohne Rücksicht auf einen Finanzrahmen bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten zu berücksichtigen sind“. Der in dem vorgelegten Bericht empfohlene Finanzrahmen sei auch so weit gefaßt, daß er weder zu einer inhaltlichen Beeinflussung der Programmgestaltung führe, noch die ausreichende und in dem Sinne angemessene Finanzausstattung der Rundfunkanstalten in Frage stelle. Die Rundfunkanstalten würden durch den vorgegebenen Finanzrahmen nicht daran gehindert, die ihnen übertragene Aufgabe der Versorgung mit Rundfunk zu erfüllen. Die KEF betont, daß sie immer wieder auf die Programmautonomie der Anstalten hingewiesen habe, aufgrund derer diese allein in eigener Selbstverantwortung die Programmentscheidungen zu treffen hätten. „Jede Anstalt entwickelt ihre eigenen Vorstellungen über Art und Umfang der Erfüllung ihres Programmauftrages. Es ist nicht Aufgabe der Kommission, durch inhaltliche Vorgaben in die Programmverantwortung der Anstalten einzugreifen. Dies kann

41 Dritter KEF-Bericht, Tzn. 30, 32.

aber nicht dazu führen, daß der Programmaufwand einer Beurteilung unter finanzieller Sicht völlig entzogen ist“. Die KEF habe sich in ihrer allgemeinen Stellungnahme zu den vorliegenden Finanzbedarfsrechnungen gegen eine „uneingeschränkte aufgabenorientierte Planung“ ausgesprochen und die Vorgabe eines Finanzrahmens für geboten gehalten, den die Rundfunkanstalten in freier Selbstverantwortung nach eigener Schwerpunktbildung auszufüllen hätten. Dies gelte für die Ausgabenplanung insgesamt und im besonderen für den Bereich des Programmaufwandes.⁴²

Diese Grundlagen für die Empfehlungen der KEF zur Gebührenanpassung führen gegenüber den Anmeldungen der Rundfunkanstalten insgesamt zu einem erheblich geringeren Finanzbedarf. Die KEF weist mit Nachdruck darauf hin, daß dies bedeutet, daß die Rundfunkanstalten künftig bei ihrer Ausgabengestaltung verstärkt Prioritäten setzen. Gleichzeitig und gleichermaßen eine gute Personalausstattung mit überdurchschnittlichem Arbeitsentgelt, eine angemessene vermögensmäßige Absicherung von Rentenzusagen auf hohem Niveau aus einer zusätzlichen betrieblichen Altersversorgung, ständige Programmausweitungen und Qualitätsverbesserungen sowie hohen technischen Standard mit laufenden Innovationen zu verwirklichen, wie dies aus den Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu folgern sei, würde eine außerordentliche Erhöhung der Rundfunkgebühren erfordern.⁴³

In ihrer Stellungnahme zum Dritten Bericht der KEF vom 10. Dezember 1981 betonen die Landesrundfunkanstalten, daß die Erfüllung der Programmaufgaben durch die einzelnen Rundfunkanstalten wesentlich im Rahmen der gesetzlich gewollten und geregelten Anstaltsautonomie läge. Indem Programmvorhaben durch Nichtberücksichtigung bei der Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF unterbunden würden, greife die KEF faktisch in die Programmhoheit der Anstalten und die Eigenverantwortlichkeit ihrer Gremien ein. Die Landesrundfunkanstalten resumieren, daß die Ausführungen der KEF in wesentlichen Teilen über den Auftrag hinausgingen, den Finanzbedarf zu ermitteln. Die KEF überschreite ihren Auftrag, indem sie ihre Empfehlungen vielfach aus einer negativen Bewertung der von den Organen der Anstalten im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen und gesetzlichen Autonomie getroffenen Entscheidungen ableite. Die Rundfunkfreiheit – auch und insbesondere als Staatsfreiheit empfunden – bleibe eine halbe Sache, wenn die KEF versuche, einen Finanzrahmen vorzugeben, ohne sich an eine aufgabenorientierte Planung gebunden zu fühlen. Rundfunkfreiheit lasse sich nicht auf eine Programmgestaltungsfreiheit im vorgegebenen finanziellen Rahmen reduzieren.⁴⁴

42 Dritter KEF-Bericht, Tzn. 41, 86, 87.

43 Dritter KEF-Bericht, Tz. 276.

44 Stellungnahme der Landesrundfunkanstalten vom 10. Dezember 1981, besonders S. 24 ff., 89 ff.

Zu der Kritik der Landesrundfunkanstalten hat die KEF in ihrem Vierten Bericht Stellung genommen. Zu der Kritik der Landesrundfunkanstalten gehöre die Beanstandung, daß die KEF an die Stelle der umfassenden, aufgaben- und projektbezogenen Planungen jeder einzelnen Rundfunkanstalt pauschale Fortschreibungen mit zu geringen Steigerungsraten für zum Teil unzureichende Ausgangswerte für alle Anstalten gesetzt und damit faktisch einen Finanzrahmen geschaffen habe, der in die Aufgabenstellung der Anstalten und damit in die Rundfunkfreiheit eingreife.⁴⁵

Die KEF hat die Auffassung der ARD-Anstalten, sie habe ihren Auftrag überschritten und dadurch in die verfassungsmäßigen Rechte der Rundfunkanstalten eingegriffen, als nicht begründet zurückgewiesen. Der durch die Gebührenerhöhung geschaffene Finanzrahmen habe die Erfüllung des Programmauftrags nicht in Frage gestellt.⁴⁶

Die Empfehlung der KEF in ihrem Dritten Bericht vom 15. Oktober 1981 zur Gebührenanpassung ging dahin, die Rundfunkgebühren zum 1. Januar 1984 um monatlich 2,25 DM auf 15,25 DM anzuheben. Darin sollte einbegriffen sein eine Erhöhung der Grundgebühr um 0,95 DM auf 4,75 DM monatlich und eine Erhöhung der Fernsehgebühr um 1,30 DM auf 10,50 DM monatlich. Die KEF errechnete aus dieser Gebührenerhöhung jährliche Mehreinnahmen für die ARD-Anstalten in Höhe von 476,8 Mio DM und für das ZDF in Höhe von 93,2 Mio DM.⁴⁷

*c) Der Staatsvertrag von 1982 und die Rundfunkfinanzierungsfrage
in den Landtagen*

Die Ministerpräsidenten beschloßen am 2. Juli 1982 den Text eines Staatsvertrages über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten. Der Staatsvertrag wurde in der Zeit vom 6. Juli bis 26. Oktober 1982 unterzeichnet und ist am 1. Juli 1983 in Kraft getreten. Er erhöht die Rundfunkgebühren um 3,25 DM auf 16,25 DM monatlich, wobei die Grundgebühr um 1,25 DM auf 5,05 DM monatlich und die Fernsehgebühr um 2,00 DM auf 11,20 DM monatlich angehoben wird.⁴⁸

Der Verabschiedung der Zustimmungsgesetze in den Landesparlamenten ging eine in den Landtagen und in der Öffentlichkeit geführte sehr lebhaft Auseinandersetzung über die Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Rundfunkanstalten und auch über die Rolle der Volksvertretungen der Länder bei der Entschei-

45 Vierter KEF-Bericht, Tzn. 9, 231 ff.

46 Vierter KEF-Bericht, Tzn. 11, 35.

47 Dritter KEF-Bericht, Tz. 283.

48 Zur Begründung siehe z. B. den Entwurf der Landesregierung von Baden-Württemberg für das Zustimmungsgesetz zu dem Staatsvertrag, Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 8/3865.

dung über die Anpassung der Rundfunkgebühren voraus. Bei der Vorbereitung der Entscheidung über die Zustimmungsgesetze wurden in den Prüfungsberichten einiger Landesrechnungshöfe Beanstandungen der Haushaltsführung der Rundfunkanstalten ausgesprochen, die sich u. a. auf die Gehalts- und Versorgungsstruktur der Anstalten richteten.⁴⁹ Bei den Beratungen der Landtage über die Zustimmung zu dem Staatsvertrag rügten die Sprecher der Parteien, daß die Parlamente keinen Einfluß auf die Ermittlungen über die Notwendigkeit der Gebührenerhöhungen hätten, von ihnen aber gleichwohl die Zustimmung verlangt werde. Die Parlamente würden dabei zu Statisten der KEF degradiert.⁵⁰

Als durchaus repräsentativ für die Argumente und Gegenargumente kann die Debatte im Landtag von Baden-Württemberg gelten.⁵¹ Der Ministerpräsident appellierte an den Landtag als Kontrollinstanz. Eine jährliche Kontrolle der Ausgaben, daraus eine Festlegung einer Finanzkonzeption und daraus die Festlegung des Zeitpunktes, zu dem eine Gebührenerhöhung notwendig sei, müsse die Grundlage der Entscheidung bilden. Es sei eine Finanzkontrolle anzustreben, ohne die Staatsferne, d. h. die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten zu beeinträchtigen. Es müßten Berichtsformen gefunden werden, die der Finanzverantwortung des Parlaments genügten, ohne die Unabhängigkeit der Anstalten in Gefahr zu bringen. Besonders bedürfe es auch einer Finanzkontrolle hinsichtlich der Verwendung des zusätzlich im Rahmen der Gebührenerhöhung zu billigenden Innovationszuschlages. Für die Fremdverschuldung der Rundfunkanstalten gebe es Grenzen. Der Sprecher der SPD-Fraktion betonte, daß der Rundfunk seinem umfassenden Programmauftrag nur nachkommen kann, wenn er nicht vom Wettbewerb um Werbeeinnahmen abhängig ist. Die Rundfunkfinanzierung müsse also durch ausreichende Gebühreinnahmen sichergestellt werden. Der Sprecher der CDU-Fraktion forderte, daß der Landtag jährlich über das Finanzgebaren der Anstalten diskutieren solle; hierzu soll die Landesregierung einen detaillierten Bericht erstatten. Die Prüfungsberichte der Landesrechnungshöfe sollten den Landtagen zugeleitet und zwischen den Landtagen ausgetauscht werden. Das alles allerdings solle und dürfe nicht eine Reduzierung der Staatsferne der Anstalten oder gar eine modifizierte Art der Staatskontrolle bedeuten. Der Sprecher der FDP-Fraktion trat der Erklärung des Ministerpräsidenten entgegen und beschwor die Gefahr einer „politischen Erpressung der Rundfunkanstalten“. Als erstes müsse es darum gehen, die Finanzkontrolle durch die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten selbst sicherzustellen und sie von diesen Gremien einzufordern.

49 Siehe die Berichte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 26. Januar und 4. Februar 1983.

50 Siehe den Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. Februar 1983, betreffend den Landtag von Nordrhein-Westfalen.

51 69. Sitzung am 19. Mai 1983 und 70. Sitzung am 23. Juni 1983, Plenarprotokolle 8/69 und 8/70.

52 Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 8/3953.

Die Beschlußempfehlung und der Bericht des Ständigen Ausschusses zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung⁵² sah einen neuen § 2 des Zustimmungsgesetzes und außerdem eine Reihe von Landtagsbeschlüssen im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes vor. In der zusammengefaßten Zweiten und Dritten Beratung des Gesetzentwurfs begrüßte es der Innenminister, daß nunmehr eine verbesserte Finanz-, Haushalts- und Personalkostenentwicklungskontrolle aufgenommen worden sei, die es dem Landtag und seinen Abgeordneten möglich mache, die Kostenentwicklung bei den Rundfunkanstalten im Einzelfall anhand konkreter und vergleichbarer Daten im jährlichen Turnus nachzuprüfen. Es werde nun Gewähr dafür gegeben sein, daß über die permanente Unterrichtung des Landtags Fehlentwicklungen rechtzeitig begegnet werden könne. Die neue Bestimmung des § 2 des Zustimmungsgesetzes vom 27. Juni 1983 (GBl. S. 239) lautet:

„Die Landesregierung erstattet jährlich zum 1. Oktober, erstmalig im Jahre 1984, dem Landtag einen Bericht über die Finanz-, Haushalts- und Personalkostenentwicklung der Landesrundfunkanstalten (SDR, SWF) und des ZDF. Neben dem laufenden Jahreshaushalt sind der geprüfte Haushalt des jeweiligen Vorjahres, sowie die Planansätze für die beiden darauffolgenden Haushaltsjahre einzubeziehen.“

Der Landtag verabschiedete außerdem eine Reihe von Beschlüssen entsprechend den Empfehlungen des Ständigen Ausschusses. Er spricht die Erwartung aus, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten jährlich nachweisen, daß die für technische Innovationen und für Restversorgung vorgesehenen Gebührenanteile zweckentsprechend verwendet werden und daß alle Anstrengungen zu einer wirtschaftlicheren und sparsameren Mittelverwendung und zum Abbau bürokratischer Fehlentwicklungen unternommen werden würden. Er fordert die Regierung u. a. auf, eine Gesetzesinitiative mit dem Ziel zu ergreifen, die Berichte über die Prüfung des Süddeutschen Rundfunks durch den Rechnungshof auch dem Landtag vorzulegen, und in Verhandlungen mit den übrigen Landesregierungen darauf hinzuwirken, daß die Prüfungsberichte der Landesrechnungshöfe über die Prüfung der Rundfunk- und Fernsehanstalten allen Landesparlamenten zugeleitet werden.

Im Landtag von Hessen brachte die Fraktion der CDU einen Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Rundfunkgesetzes ein.⁵³ Dazu sagte ein Sprecher der CDU-Fraktion, daß eine Finanzkontrolle über den Hessischen Rundfunk, wie bei anderen Anstalten des öffentlichen Rechts auch, notwendig sei. Es sei dem Landtag nicht zumutbar, über Gebührenerhöhungen zu beschließen, ohne die Wirtschafts- und Finanzlage des Hessischen Rundfunks beurteilen zu können und ohne auch Kenntnis zu nehmen von Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs. Landtag und Landesregierung sollten den Hessischen Rechnungshof auch ersuchen können, gutachtlich zu Fragen, die für die Beurteilung der

53 Hessischer Landtag Drucks. 10/941.

Wirtschafts- und Finanzlage von Bedeutung sind, Stellung zu nehmen. Der Gesetzentwurf wurde vom Landtag abgelehnt.⁵⁴

Der Bayer. Landtag nahm einen Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten Tandler u. a. und Fraktion der CSU betreffend „Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch den Bayerischen Rundfunk“ an.⁵⁵ Nach diesem Beschluß erwartet der Landtag u. a., vor der Beratung künftiger staatsvertraglicher Regelungen über die Rundfunkgebühr umfassend unterrichtet zu werden. Rechtzeitige und umfassende Information über das Finanzgebaren des Bayerischen Rundfunks und der anderen Rundfunkanstalten sei erforderlich. Für eine besonders wertvolle Entscheidungsgrundlage hält der Landtag die von den Rechnungshöfen gewonnenen Erkenntnisse. Die Staatsregierung wird aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die Berichte der Rechnungshöfe unter den Ländern ausgetauscht werden. Die Staatsregierung wird weiter aufgefordert, baldmöglichst den Entwurf für eine Ergänzung des Bayerischen Rundfunkgesetzes vorzulegen mit dem Ziel, den Bayerischen Rundfunk zu verpflichten, die Prüfungsberichte des Obersten Rechnungshofes über das Finanzgebaren des Bayerischen Rundfunks jeweils nach Fertigstellung unverzüglich dem Bayerischen Landtag zuzuleiten. In Rücksicht auf den zuletzt genannten Punkt hat das Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz eine entsprechende Ergänzung des Art. 13 des Bayerischen Rundfunkgesetzes vorgenommen.⁵⁶

d) Rechtliche und politische „Zweckbindungen“ der Gebührenerträge

Durch den Inhalt des Staatsvertrages selbst, durch die Erklärung der Regierungschefs der Länder vom 2. Juli 1982 zu dem beschlossenen Staatsvertrag und zum Dritten Bericht der KEF⁵⁷ und durch die Entschließungen, Ersuchen und Beschlüsse der Länderparlamente zu dem Gebührenstaatsvertrag⁵⁸ sind die Verwendung einzelner Teile der Gebührenerhöhung und die Bewirtschaftung des Aufkommens der Rundfunkgebühren insgesamt mit einer ganzen Reihe teils rechtlich verbindlicher, teils politisch wirksamer Einschränkungen versehen worden. Die von den Länderparlamenten zum Ausdruck gebrachten Erwartungen für die Wirtschaftsführung und das Finanzgebaren der Rundfunkanstalten betreffen hauptsächlich folgende Punkte:

- 1) Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die von den Rundfunkanstalten zu beachten seien, u. a. durch Überprüfung der Personal-, Versorgungs-

54 Hessischer Landtag, 10. Wahlperiode, 15. und 16. Sitzung vom 18. Mai und 21. Juni 1983, Sitzungsprotokolle S. 821 ff., 922 ff.

55 Bayerischer Landtag Drucks. 10/1121; Sitzung vom 14. Juni 1983, Plenarprotokoll 10/22, S. 1059 ff.

56 Siehe oben unter II.4, Nr. 1.

57 Abgedruckt als Anlage 2 des Vierten Berichts der KEF.

58 Abgedruckt als Anlage 5 des Vierten Berichts der KEF. — Dazu *J. Linck*, Parlament und Rundfunk, NJW 1984, 2433.

und Entgeltleistungen und gegebenenfalls durch den Abbau überhöhter Personalkosten und vorhandener Überversorgung und durch eine Verbesserung der anstaltsinternen Verfahren bei Investitionsentscheidungen;

- 2) Grundsätze über die zu stärkende Mitwirkung der Landesparlamente bei der Ermittlung des Finanzbedarfs und über eine zu verbessernde Finanzkontrolle, u. a. durch eine erweiterte Information der Landesparlamente über die Berichte und Prüfungsbemerkungen der Rechnungshöfe;
- 3) Absichtserklärungen, die Zustimmung zu künftigen Gebührenerhöhungen davon abhängig zu machen, ob und inwieweit den Grundsätzen und Forderungen der Landesparlamente Rechnung getragen ist.

Medienpolitische Entscheidungen der Länder, die im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Anpassung der Rundfunkgebühr zu den Prämissen des Staatsvertrages von 1982 geworden sind, treten in folgenden Punkten zutage:

- 1) An die Stelle der bisherigen Mitfinanzierung des Deutschlandfunks im Rahmen des Rundfunk-Finanzausgleichs tritt eine besondere Finanzzuweisung an den Deutschlandfunk in Höhe von jährlich 52,125 Mio DM (Art. 2 des Staatsvertrages). Dieser Betrag schlägt sich in der Grundgebühr in Höhe von 0,20 DM nieder. Die Anteile der Landesrundfunkanstalten an dieser Finanzzuweisung bemessen sich nach Art. 2 Satz 2 des Staatsvertrages nach dem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Staatsvertrages geltenden Gebührenschlüssel. Dieser Grundgebührenschlüssel ist in den Kostenverrechnungsrichtlinien von ARD und ZDF vom 1. Januar 1971 in der Fassung vom 24. Januar 1979 enthalten.
- 2) Die Regierungschefs der Länder äußern die Erwartung, daß die Rundfunkanstalten nach der Erhöhung der Rundfunkgebühr die Lücken in der Fernsehrestversorgung unterhalb der 800-Einwohner-Grenze innerhalb von 10 Jahren schließen. Durch diese Zweckbestimmung wird ein Anteil in Höhe von 0,15 DM der Fernsehgebühr erfaßt.
- 3) Die Regierungschefs der Länder äußern die Erwartung, daß sich die Rundfunkanstalten an Innovationen in technischer Hinsicht im Rahmen der neuen Kommunikationstechniken einschließlich der Kabelpilotprojekte angemessen beteiligen. Dieser „Innovationszuschlag“ erfaßt einen Anteil von 0,10 DM der Grundgebühr und von 0,35 DM der Fernsehgebühr.
- 4) Für die Durchführung der Versuche mit Breitbandkabel (Kabelpilotprojekte) in den Ländern Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist von den Landesrundfunkanstalten und der Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“ ein Betrag von 35 Mio DM je Projekt bereitzustellen (Art. 3 Abs. 1 des Staatsvertrages). Dieser zur Teilfinanzierung der vier Kabelpilotprojekte dienende „Kabelgroschen“ erfaßt einen Anteil von 0,20 DM der Fernsehgebühr.

Es ergibt sich damit, daß von der im Jahre 1983 erfolgten Erhöhung der Rundfunkgebühr ein Anteil von 0,30 DM der Grundgebühr und von 0,70 DM der Fernsehgebühr von Zweckbindungen erfaßt wird.

III. Die Autonomie der Rundfunkanstalten kraft der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheit des Rundfunks

1. Die verfassungsrechtlich gebotene Unabhängigkeit und „Staatsfreiheit“ des Rundfunks

a) Die Garantie des freien und unabhängigen Rundfunks

Das die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistende Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) wird vom Bundesverfassungsgericht als ein Verfassungsrechtssatz verstanden, der – zusammen mit anderen Garantien und Freiheiten – die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung sichert. Die Rundfunkfreiheit wird damit den anderen in Art. 5 Abs. 1 niedergelegten Grundrechten und letztlich den verfassungsrechtlichen Bedingungen der Staatsform der Demokratie (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) zugeordnet. Die Orientierung des Grundrechts an dem allgemeinen Schutzziel der politischen Freiheit erhält dadurch ein – vielleicht zu stark betontes – Übergewicht bei der Bemessung des Inhalts und des Gewährleistungsgehalts der Rundfunkfreiheit. Es ist ein Gesichtspunkt von eigenem Gewicht, daß die Staatsfreiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks auch im Interesse von dessen kulturellem Programmauftrag gesichert sein muß.¹ Die Rundfunkfreiheit, deren politische und publizistische Seite bisher betont zur Geltung gebracht wurde, ist auch in ihrer strukturellen und sachlichen Verwandtschaft mit der Wissenschaftsfreiheit und der Freiheit der Kunst zu würdigen.

Die notwendige Zusammenschau der in Art. 5 GG in einem auch äußeren Zusammenhang gewährleisteten Grundrechte zeigt die von der überkommenen Stoffzuordnung vorgezeichnete Beachtung der Differenziertheit der Freiheitsbereiche und der Schutzbedürfnisse durch den Verfassungsgeber. Die Zusammenschau ist deshalb nicht derart fortzuführen, daß die je besondere Eigenart der verschiedenen Grundrechte und ihrer Schutzgüter nebensächlich werden dürfte. Eine allgemeine „Medienfreiheit“, in der die Grundrechte des Art. 5 GG in die Rolle von

¹ U. Steiner, Zur Kulturförderung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Festschrift für Heinz Hübner, 1984, S. 799/801, 812 f. – Abweichend dazu verläßt die Folgerung, die D. Grimm, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42, 1984, S. 46/68 ff., aus der Betrachtung des Rundfunks als „kulturelle Institution“ in Richtung einer „den kulturrechtlichen Anforderungen entsprechenden Rundfunkordnung“ zieht, die gerade zu sichernde (publizistische und kulturelle) Autonomie des Rundfunks (dazu die Kritik von P. Badura, VVDStRL 42, 1984, S. 106).

Akzidenzien gedrängt und die Verschiedenartigkeit der Schutzgüter und ihrer Gewährleistung eingegeben würde, ist nur eine politische Programmatik.²

Zu den Eigenarten gerade der Rundfunkfreiheit im Verhältnis zu Presse und Film gehört es, daß ihr sachlicher Gegenstand, das Rundfunkwesen, sich ohne eine gesetzliche Regelung nicht als eine technische, publizistische und kulturelle Veranstaltung konstituieren kann. Es gibt keine geborenen Subjekte der Rundfunkfreiheit. Denn Gegenstand des Grundrechts ist nicht eine „natürliche“ Freiheit, im Unterschied etwa zur Berufsfreiheit. Der Gesetzgeber ordnet kraft der ihm zukommenden organisatorischen Gestaltungsfreiheit die Veranstaltung von Rundfunksendungen durch öffentlich-rechtliche Anstalten und durch privatrechtliche Rundfunkunternehmen. Ebenso wie er bei den organisationsrechtlichen Grundentscheidungen und bei der Aufstellung publizistisch-kultureller Programmrichtlinien der Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks Rechnung tragen muß, muß die Schaffung oder die Zulassung von Rundfunkveranstaltern – gesetzlich gekorenen Subjekten der Rundfunkfreiheit – der verfassungsrechtlich gewollten Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks entsprechen.

Die Sachaufgabe „Rundfunk“ ist keine staatliche Aufgabe, die Rundfunkanstalten sind keine Glieder der mittelbaren Staatsverwaltung.³ Wenn dem Rundfunk eine „öffentliche Aufgabe“ zugesprochen worden ist, wird damit weder die Veranstaltung von Rundfunksendungen als eine an sich staatliche Aufgabe oder Angelegenheit vindiziert, noch den Rundfunkanstalten eine Stellung im Bereich staatlicher Verwaltungsorganisation zugewiesen. Mit dieser Qualifikation wird vielmehr die Bedeutung des Rundfunks als „Sache der Allgemeinheit“ mit einer anderen Wendung ausgedrückt. Dies charakterisiert die ein reines Abwehrrecht überschreitende Dimension der Rundfunkfreiheit, jene Dimension, die die staatliche Garantiepflicht und Regelungsvollmacht zur Sicherung der Freiheit des Rundfunks rechtfertigt.⁴

b) Der Schutz der Freiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Um dem Inhalt und Gewährleistungsgehalt der Rundfunkfreiheit auf die Spur zu kommen, ist zu fragen, warum das Grundgesetz dieses neue Grundrecht aufgenommen hat. Nimmt man den Ariadnefaden des Bundesverfassungsgerichts auf, daß es zuerst auf die Sicherung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ankommt, lassen sich die Grundgedanken der Antwort finden. Das Massenmedium

2 J. Wieland, Markt oder Staat als Garanten der Freiheit, Staat 23, 1984, S. 245/248. — Die Gefahr einer Instrumentalisierung des Grundrechts zugunsten der journalistischen Profession wird spürbar, wenn die Formel des BVerfG von der „dienenden“ Freiheit des Rundfunks zur Konstruktion eines „Funktionsgrundrechts“ herangezogen wird (siehe M. Stock, Medienfreiheit und Funktionsgrundrecht, 1985, z. B. S. 334).

3 F. Ossenbühl, Rundfunkfreiheit, S. 47 f.

4 P. Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980, S. 36 ff.

Rundfunk soll davor bewahrt werden, politisches Herrschaftsinstrument oder Werkzeug der Manipulation und einseitiger Beeinflussung zu sein. Auf diese Gefahr und mögliche Degenerierung blickt die Verfassung, wenn sie die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistet. Der Rundfunk, Medium und Faktor der öffentlichen Meinung, der Kultur, Unterhaltung und Belehrung, insbesondere Medium und Faktor der publizistischen Information als Voraussetzung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, soll eine frei wirkende Einrichtung sein. Zur Sicherung dieser Aufgabe des Rundfunks bedarf seine Freiheit des Schutzes und der Gewährleistung. In den organisatorischen Vorkehrungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die zu treffen Sache des Gesetzgebers ist, äußert sich die Freiheit des Rundfunks als Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Status der Rundfunkanstalten als vom Staat unabhängiger, sich selbst verwaltender Anstalten des öffentlichen Rechts dient der Verwirklichung des Grundrechts.

Bei der Betrachtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Gegenstand der verfassungsrechtlichen Garantie der Rundfunkfreiheit kann die Geschichte und Erfahrung nicht beiseite bleiben, die dem heutigen Rechtszustand zugrunde liegt. Für die Entwicklung des Rundfunks in Deutschland und für die verfassungsrechtliche Garantie der Freiheit des Rundfunks ist von Bedeutung, daß der Rundfunk zunächst seit 1923 unter der Initiative und der Direktion der Reichspost, dann des Propagandaministeriums entstanden und entwickelt worden ist, und daß nach dem Ende des Krieges unter dem maßgeblichen Einfluß der Besatzungsmächte im Gegenzug zu dem „Staatsrundfunk“ des Reiches nunmehr eine dezentralisierte Organisation in Gestalt öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten der Länder nach dem Vorbild der britischen BBC eingerichtet worden ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes die alleinige Organisationsform des Rundfunks war, bildet somit eine bewußte politische Entscheidung im Interesse eines der unmittelbaren politischen und staatlichen Beeinflussung entzogenen Rundfunks. Daß die bestehenden Rundfunkanstalten der Länder durch Landesgesetze oder durch Staatsverträge als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert sind, ist entgegen einer vielfach vertretenen Auffassung nicht einfach die Konsequenz einer technisch-finanziellen „Sondersituation“ des Rundfunks, sondern eine im Interesse der Freiheit des Rundfunks getroffene rundfunkpolitische Entscheidung. Dementsprechend kommt das Grundrecht der Rundfunkfreiheit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus eigenem Recht zu.⁵

⁵ BVerfGE 31, 314/322.

c) Grundlinie der verfassungsrechtlichen Praxis

Das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 gewährleistet die „Freiheit des Rundfunks“.⁶ „Freie und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme.“⁷ Rundfunkfreiheit ist nicht nur Freiheit von einseitigen gesellschaftlichen Einflüssen, sondern auch und in erster Linie Freiheit von staatlichem Einfluß.⁸

Die „Staatsfreiheit“ des Rundfunks findet ihre Grundlage allein in der verfassungsverbürgten Freiheit des Rundfunks (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG). Eine Ausdehnung der Grundrechtsfähigkeit der Rundfunkanstalten auf andere Grundrechte läßt sich hieraus nicht ableiten.⁹ Art. 5 GG schließt es aus, „daß der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet“.¹⁰ Der Rundfunk „muß in voller Unabhängigkeit überparteilich betrieben und von jeder Beeinflussung freigehalten werden“.¹¹ Der Landesgesetzgeber muß der verfassungsrechtlichen Garantie nachkommen, daß die „für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung“ von Nachrichten und Darbietungen durch den Rundfunk staatsfrei und unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte erfolgt. Den Rundfunkanstalten ist eine „Aufgabe öffentlicher Verwaltung“ übertragen, die die Länder selbst unmittelbar wegen des „Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks“ nicht wahrnehmen können.¹²

d) Das Gebot der „Staatsfreiheit“ des Rundfunks

Das in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit abgeleitete Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks ist als Grundsatz überzeugend und hat als solcher auch allgemeine Anerkennung gefunden.¹³ Welche Folgerungen sich aus diesem Grundsatz für die Rundfunkgesetzgebung, die Finanzierung der Rundfunkanstalten und die Aufsicht über den Rundfunk ergeben, ist noch genauerer Betrachtung bedürftig. Sicher ist, daß die

6 BVerfGE 57, 295/319; 59, 231/257.

7 BVerfGE 57, 295/320.

8 BVerfGE 12, 205/262; 59, 295/333 f.

9 BVerfGE 59, 231/255.

10 BVerfGE 12, 205/263.

11 BVerfGE 31, 314/327.

12 BVerfGE 31, 314/329.

13 Vgl. *H. H. Klein*, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 51 ff.; *H. D. Jarass*, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, bes. S. 11 ff.; *U. Scheuner*, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, 1982; *F. Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, 1984, S. 34 ff.; *J. Linck*, Parlament und Rundfunk, NJW 1984, 2433/2436 ff.; *A. Scharf*, Die Rundfunkfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festschrift für Hans Joachim Faller, 1984, S. 477/481 ff.; *M. Stock*, Medienfreiheit aaO., S. 335, 365; *P. Budura*, in: Festgabe für das Bundesverfassungsgericht, 1976, II, S. 1/14 f.

Freiheit der Meinungsbildung im Rundfunk bedeutet, daß der Staat auf die den Kern des Rundfunkbegriffs ausmachende Programmfreiheit keinen gestaltenden Einfluß ausüben darf. Dem Gedanken der Staatsfreiheit des Rundfunks widerspricht eine Zurechnung der inhaltlichen Gestaltung – anders als die der organisatorischen Formung – zu den Aufgaben des Staates.¹⁴ In dieser Differenzierung scheint eine Unterscheidung durch, die früher stärker betont wurde, nämlich die Unterscheidung der „materiellen“ Rundfunkfreiheit in bezug auf den Bereich der Programmgestaltung als dem primären und wesentlichen Teil des Rundfunks von der „formellen“ Rundfunkfreiheit in bezug auf die Normen und Organisationsprinzipien, die das heutige und spezifisch geprägte Bild der Institution „Rundfunk“ ausmachen.¹⁵

Es ist zwar richtig, daß das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks immer dann maßgebend wird, wenn der Staat Einfluß auf die Ausgestaltung des Rundfunkwesens nimmt, z. B. durch Organisationsgesetze, durch Normierung inhaltlicher Bindungen der Programmbetätigung oder durch Bestimmung der Finanzierungsmodalitäten.¹⁶ Dennoch ist mit der Staatsfreiheit nur ein „Auslieferungs- und Beherrschungsverbot“, nicht ein striktes „Einmischungsverbot“ formuliert.¹⁷ Von einem Verbot des Staatsrundfunks zu sprechen heißt also nur, daß ein Rundfunk ausgeschlossen ist, der unter „unangemessen“ starkem staatlichem Einfluß steht. Nicht jede parlamentarische „Einwirkung“ ist damit unstatthaft, soweit sie überhaupt durch einen besonderen Grund legitimiert ist. Im Prinzip unangefochten ist denn auch die staatliche Kompetenz (des Gesetzgebers), allgemeine Grundsätze über Programmziele und -teile zu normieren, also auch zu korrigieren. Die grundsätzliche Verantwortung des Staates im Rundfunkbereich kann sich, jedenfalls bei öffentlich-rechtlicher Organisation, kaum anders äußern.¹⁸

Das Gebot der Staatsfreiheit bindet Gesetzgeber und Exekutive, wird aber gegenüber der Exekutive in einer spezifischen Weise wirksam. Die Rundfunkanstalten sind eine verfassungsrechtlich gebotene Ausnahme von dem Prinzip verantwortlicher Regierung, weil bei ihnen die funktionsgerechte Erfüllung der ihnen zukommenden „öffentlichen Aufgabe“ zumindest für den Bereich der Programmgestaltung eine „staatsfreie“, d. h. von der politischen Beaufsichtigung durch die Regierung freie Organisation voraussetzt.

14 U. Scheuner, Rundfunkfreiheit, S. 29, 43.

15 Siehe P. Lerche, Werbefernsehen, S. 4.

16 W. Hoffmann-Riem, Selbstverwaltung des Rundfunks und im Rundfunk, in: Festgabe für G. Chr. von Unruh, 1983, S. 951/955.

17 F. Ossenbühl, Rundfunkfreiheit, S. 35.

18 P. Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 15/75.

e) Die Programmfreiheit

Rundfunkfreiheit ist in ihrer hier zunächst wesentlichen Bedeutung „Programmfreiheit i. S. eines Verbots nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflußnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme“.¹⁹ Rundfunk darf nicht so organisiert werden, daß die staatliche Legislative oder Exekutive personell oder inhaltlich entscheidenden Einfluß auf die Programmgestaltung erhält.²⁰ Wenn auch die Programmfreiheit das Kernstück der Rundfunkfreiheit ist, weil sich in ihm die publizistische Leistung verkörpert, deren Freiheit das Grundrecht sichert, so wäre es doch zu eng, die staatliche Einflußnahme nur zu beanstanden, wenn sie das „Verbot der staatlichen Dominanz von Programminhalten“ verletzt.²¹ Das Schwerkraft der rundfunkrechtlichen Programmfreiheit liegt im Bereich der öffentlichen Meinungsbildung, als deren Faktor und Medium die Rundfunkanstalten wirken. Von daher bestimmt sich auch was materiell als die Funktion des Rundfunks i. S. durch das Grundrecht zu schützender Programmaufgabe anzusehen ist.²² „Wesentliches Element, man kann fast sagen Kern der Rundfunkfreiheit, ist die Programmfreiheit“, d. h. die Freiheit, Programme zu produzieren und zu verbreiten. Der Staat darf deshalb im Programmbereich keinerlei Überwachungsfunktion wahrnehmen, darf also auch nicht die Einhaltung der Pflicht zur wahrheitsgetreuen Berichterstattung im Wege der Rechtsaufsicht überprüfen.²³ Programmfreiheit als Schutzgehalt der Rundfunkfreiheit bedeutet somit Staatsunabhängigkeit und staatliche Gewährleistung der Rundfunkautonomie im Hinblick auf die Gefahren politischer, wirtschaftlicher und publizistischer Vermachtung.

Eines der Mittel zur Sicherung der Programmfreiheit ist der Pluralismus in der publizistisch-kulturellen Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten. Dies ist die durch Gesetz zu schaffende organisatorische Vorkehrung zur Sicherung der Freiheit des Rundfunks, auf die nicht verzichtet werden kann, solange eine hinreichende Vielzahl und Vielfalt von Rundfunkveranstaltern nicht vorhanden ist. Dadurch soll gewährleistet werden, daß „die Vielfalt der bestehenden Meinungen, Zielsetzungen und Aktivitäten in allen Lebensbereichen im Gesamtprogramm des Rundfunks möglichst vollständig und ausgewogen zum Ausdruck kommt“.²⁴ Dem liegt die

19 BVerfGE 59, 231/258.

20 Expertenkommission Neue Medien – EKM Baden-Württemberg, Abschlußbericht 1981, I, S. 146.

21 So aber *H. D. Jarass*, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, S. 31, 54. Wenn dort außerdem gesagt wird, daß die verfassungsrechtlichen Bedenken nur für den Fall einer staatlichen Einflußnahme bestehen, die sich mittelbar „auf die publizistische Arbeit auswirkt“, wird den möglichen Steuerungs- und Manipulationsgefahren damit zutreffend Rechnung getragen.

22 *P. Lerche*, Werbefernsehen, S. 9f.

23 *G. Leibholz*, Grenzen der staatlichen Rechtsaufsicht gegenüber Rundfunk- und Fernsehanstalten, in: Festschrift für Ulrich Scheuner, 1973, S. 363.

24 BVerfGE 60, 53/66. – Siehe weiter *H. H. v. Armin*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 443 ff., 451 ff.

Erwartung zugrunde, die Aufsichtsgremien hätten „die Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblichen oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß den im Gesetz genannten Grundsätzen für eine angemessene anteilige Heranziehung aller am Rundfunk Interessierten Genüge getan“ werde.²⁵

f) *Programmfreiheit und Finanzautonomie der Rundfunkanstalten*

Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks und die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in autonomen Anstalten mit einer publizistisch-kulturellen Selbstverwaltung, die ihre Rechtfertigung und ihre Aufgabe gerade in der Freiheit des Rundfunks findet, sind die verfassungsrechtlich erheblichen Ausgangspunkte auch für die Frage, wie weit der Einfluß des Gesetzgebers und der Exekutive im Hinblick auf das Finanzwesen und die Haushaltswirtschaft der Rundfunkanstalten reichen dürfen.²⁶

Kann die grundrechtliche Garantie eines freien und unabhängigen Rundfunks zum Schutz der eigentlichen Programmfreiheit Abwehrrechte und Vorkehrungen gegen den Staat und alle Faktoren politischer, wirtschaftlicher und publizistischer Macht verfassungsrechtlich gebieten, gewinnt diese Garantie im Hinblick auf die organisatorische Ausformung Bedeutung nur gegenüber dem Staat, dessen Gesetzgebung die organisatorischen Voraussetzungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu schaffen hat und dessen Exekutive die staatlichen Befugnisse im Einzelfall wahrnimmt. Auch wenn die staatliche Tätigkeit oder Untätigkeit in diesem organisatorischen Bereich nicht notwendig den überkommenen Kriterien des „Eingriffs“ in grundrechtlich geschützte Freiheit genügen wird, läßt sie sich doch als eine für Bestand und Ausübung des Grundrechts erhebliche Einflußmöglichkeit erfassen, mit der nach heutiger Grundrechtspraxis die Schwelle verfassungsrechtlicher Erheblichkeit überschritten wird. Das gilt für die institutionelle Ordnung der Anstalten und für die Bemessung der Staatsaufsicht nicht weniger als für die Regelung der Finanzierung und der Haushaltswirtschaft der Anstalten. Die gesetzliche Ausgestaltung dieser Materien und die Ausführung der gesetzlichen Ermächtigungen durch die Exekutive sind geeignet, die freie und unabhängige Berichterstattung durch Rundfunk zu beeinflussen und müssen deshalb den Anforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen. Das bedeutet, daß die elementare Garantie der selbständigen Vermögensbewirtschaftung und die finanziell-haushaltsrechtliche Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten zu den Wesensmerkmalen des von der Organisationsgarantie der Rundfunkfreiheit gesicherten Rundfunks gehören. Eine – im Sinne des rundfunkrechtlichen Programmauftrags –

25 BVerfGE 12, 205/262.

26 Siehe K. Stern, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, 1968.

nicht „angemessene“ Finanzausstattung der Rundfunkanstalten wirft die Frage der Bewahrung der Staatsunabhängigkeit auf.²⁷

Angesichts der Schutz- und Gewährleistungspflicht des Staates für den freien und unabhängigen Rundfunk, die ohne organisatorische Gesetzgebung, einschließlich der Erschließung und Sicherung einer ausreichenden Finanzierung, nicht erfüllt werden kann, läßt sich aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit nicht ableiten, daß zur Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an sich auch die Selbstbestimmung über die Finanzmittel und die autonome Befugnis der Gebührenfestsetzung gehörten, oder daß es der öffentlich-rechtlichen Rundfunkordnung eigentlich nicht entspreche, wenn die Festsetzung der Rundfunkgebühr staatlicher Entscheidung vorbehalten sei.²⁸ Daß das geltende System der Gebührenfinanzierung als solches dem Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks nicht zuwiderläuft, bedeutet natürlich nicht, daß nur dieses Finanzierungssystem verfassungsmäßig wäre. Angesichts der möglichen und vielleicht unvermeidlichen Versuchung politischer Grenzüberschreitung ist die Frage naheliegend, ob nicht ein anderes Finanzierungssystem gefunden werden könnte, das einer Staatsabhängigkeit ebenso vorbeugt wie einem Fehlgebrauch wirtschaftlicher Selbständigkeit.²⁹ Aus der öffentlich-rechtlichen Organisationsform des Rundfunks läßt sich auf der anderen Seite nicht der Schluß gewinnen, daß es notwendiges Korrelat dieser Organisationsform wäre, dem Staat eine nur durch politische Rücksichten bedingte Disposition über die Finanzierung der Rundfunkanstalten und ein allgemeines Kontrollrecht über die Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Anstalten einzuräumen. Es ist zu Recht betont worden, daß die öffentlich-rechtliche Organisationsform nicht Folge einer Staatsunmittelbarkeit der Rundfunkanstalten ist, sondern lediglich die öffentliche Verantwortung für die gesamte Gesellschaft organisationsrechtlich zum Ausdruck bringen soll.³⁰ Auf derselben Linie liegt die Stuttgarter Erklärung der ARD zur Medienpolitik vom 30. November 1983: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist von verfassungswegen staatsfrei zu organisieren. Seine Organisationsform ist nicht Ausdruck einer Staatsabhängigkeit, sondern Ausdruck gesamtgesell-

27 P. Lerche, Werbefernsehen, S. 15 f.; ders., Landesbericht, S. 92; J. Linck, Parlament und Rundfunk, NJW 1984, 2433/2436.

28 Vgl. W. Schreckenberger, Finanzierung, S. 9. — Zu dem Zusammenhang von Programmverantwortung und Finanzautonomie siehe unten unter IV.2.c.

29 A. Scharf, Rundfunkfreiheit, S. 482. — Siehe die Kritik am Fehlen einer autonomen Finanzplanung der Anstalten und die Vorschläge zu einer „Objektivierung“ der Gebührenfestsetzung: M. Rühl, Die Rundfunkgebühr — ein wohlfahrtsstaatlicher Preis, Media Perspektiven 1984, S. 589/596 f.; H. Bübringer, Gründe für ein neues Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren, Media Perspektiven 1985, S. 1; H.-E. Schleyer, Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren hat sich bewährt, Media Perspektiven 1985, S. 355; H. Bübringer, Anmerkungen zur Erwiderung von Hanns-Eberhard Schleyer, Media Perspektiven 1985, S. 358.

30 Erklärung der ARD-Gremienvorsitzenden vom 19. Oktober 1983.

schaftlicher Verantwortung. Seine Freiheit von staatlicher oder sonstiger gesellschaftlicher Macht darf nicht durch sachfremde wirtschaftliche Vorgaben und Einflüsse ausgehöhlt werden. Das Verfahren zur Finanzausstattung muß dem entsprechen.

2. Die „Gewährleistung“ der Freiheit des Rundfunks und die organisatorische Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

a) Das Schutz- und Ordnungsziel des Grundrechts

Die Rundfunkfreiheit gibt den Veranstaltern von Rundfunksendungen Abwehrrechte und fordert außerdem dem Staat einen Schutzauftrag zur Gewährleistung des freien und unabhängigen Rundfunks ab.

Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme. Doch damit ist das, was zu gewährleisten ist, noch nicht sichergestellt. Denn die bloße Staatsfreiheit bedeutet noch nicht, daß freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk möglich wird; dieser Aufgabe läßt sich durch eine lediglich negatorische Gestaltung nicht gerecht werden. Über die abwehrende Bedeutung hinaus fordert die Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 GG eine – dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegende – rechtliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit durch eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und umfassend Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Wie der Gesetzgeber die ihm durch die Verfassung abverlangte Aufgabe erfüllt, ist Sache seiner politischen Entscheidung. Das Grundrecht schreibt ihm keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor; es kommt allein darauf an, daß freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung im dargelegten Sinn gewährleistet ist, daß Beeinträchtigungen vermieden werden.³¹

Die dem Grundrecht abzugewinnende Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks durch den Staat äußert sich zuerst in einem „Organisations- und Ausgestaltungsauftrag an den Gesetzgeber“.³² Sie bedingt eine rundfunkpolitische Gestaltungsfreiheit, ein „Organisationsrecht“ des Gesetzgebers.³³ Um wirksam werden zu können, bedarf die Freiheit des Rundfunks gesetzlicher Ausgestaltung nach der Direktive und der sachlichen Richtschnur des Art. 5 Abs. 1 GG. Die „Entscheidung

31 BVerfGE 57, 295/320, 321 f.

32 H. D. Jarass, Freiheit des Rundfunks, S. 20.

33 P. Lerche, Rundfunkmonopol, 1970, S. 34 ff.; P. Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen, S. 60 ff.

über die Grundlinien der Rundfunkordnung“ ist dem Gesetzgeber vorbehalten.³⁴ Das verfassungsrechtliche Postulat, daß die grundsätzlichen Regelungen über die Organisation, die Aufgaben und die Programmverantwortung des Rundfunks durch Gesetz erfolgen müssen, bedeutet eine Folgerung aus dem demokratischen Entscheidungsvorrang der parlamentarischen Volksvertretung und eine rechtsstaatliche Sicherung. Es bedeutet weiter aber auch, daß in dem Bereich des so postulierten Vorbehalts des Gesetzes eine eigene Verantwortung des Staates für die gewährleistete grundrechtliche Freiheit und damit auch ein Recht zur näheren Ausgestaltung gegeben ist.

Nach dem Richtmaß des Bundesverfassungsgerichts, daß die „Grundlinien der Rundfunkordnung“ durch Gesetz zu bestimmen sind, bedarf auch die finanzielle Gewährleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesetzlicher Regelung. Darin liegt zugleich eine – allerdings für sich allein nicht hinreichende – Garantie der Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks.³⁵

b) Regelungsauftrag und Gesetzesvorbehalt

Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks durch das Gesetz lassen sich Folgerungen in drei Richtungen ableiten: Schutz des freien und unabhängigen Rundfunks, Ausgleich der Rechte und Interessen im Prozeß der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, Verantwortung der parlamentarischen Volksvertretung für die Rundfunkpolitik.

Die gesetzliche Ausgestaltung des Rundfunks ist – erstens – inhaltlich durch die grundrechtliche Gewährleistung gebunden. Das Gesetz muß sicherstellen, daß im Rahmen des grundsätzlich gewählten Ordnungsmodells der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, daß im Programmangebot die gesellschaftlich wesentlichen Kräfte zu Wort kommen können und daß die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt. Die rundfunkpolitische Gesetzgebung muß – zweitens – berücksichtigen, daß die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung nicht nur durch den Rundfunk, sondern auch durch andere Medien und Faktoren bestimmt wird, so daß insbesondere auch die Arbeitsbedingungen und Finanzierungserfordernisse der privaten Rundfunkunter-

34 BVerfGE 57, 295/319. Zur sog. „institutionellen Rundfunkfreiheit“ siehe *G. Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk, S. 356 ff.; *M. Stock*, Das Hörfunk- und Fernsehsystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: *M. Seidel* (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, 1983, S. 25/55 ff. – Gegen die vorrangige Betonung der Gewährleistungsfunktion der Rundfunkfreiheit und der Garantiepflicht und Organisationsverantwortung des Staates wendet sich die Kritik von *U. Scheuner*, Rundfunkfreiheit, S. 19 ff., der den Ausgangspunkt auch der Rundfunkfreiheit in dem individuellen Recht auf freie Informationsgewinnung im Rahmen des Rundfunks und auf Eröffnung des unmittelbaren Zugangs zur Teilhabe an der Meinungsbildung im Rahmen der technisch bedingten Möglichkeiten sieht.

35 *H. D. Jarass*, Freiheit des Rundfunks, S. 61; *A. Scharf*, Rundfunkfreiheit, S. 482; *H. von Mangoldt/F. Klein/Chr. Starck*, Art. 5, Rnr. 93.

nehmen und der Presse in Rechnung gestellt werden müssen. Die medienpolitische Dimension der Ausgestaltung des Rundfunkwesens ist eine wesentliche Rechtfertigung dafür, daß verfassungsrechtlich der Vorbehalt des Gesetzes für die Ordnung und den Schutz der Freiheit des Rundfunks gefordert wird. Der rundfunkpolitische Vorbehalt des Gesetzes ist – drittens – im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein „Parlamentsvorbehalt“. Das zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit Wesentliche muß das Parlament selbst bestimmen; es darf die Entscheidung darüber nicht der Exekutive, etwa in Gestalt einer allgemeinen Ermächtigung überlassen. Ebenso wenig darf die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit einer Regelung durch Satzung der Veranstalter oder vertraglichen Regelungen anheimgegeben werden.³⁶ Diese Rechtsauffassung ist zwar unmittelbar nur im Hinblick auf eine gesetzliche Regelung über die Zulassung privater Rundfunkunternehmen ausgesprochen worden. Sie hat jedoch sachlich einen allgemeinen Charakter und muß auch für die gesetzliche Regelung und Organisation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gelten.³⁷

Die aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit abzuleitende Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks bedeutet nicht eine Garantie der bestehenden Rundfunkanstalten. Notwendig und verfassungsrechtlich garantiert ist nur, daß überhaupt ein das gesamte Bundesgebiet bedienendes Rundfunkwesen mit den verfassungsrechtlich durch die Rundfunkfreiheit geforderten Eigenschaften besteht.³⁸

c) Die notwendige Gewährleistung der finanziellen Funktionsfähigkeit der Rundfunkanstalten

Dadurch, daß die allgemeine Garantie für die Existenz eines freien und unabhängigen Rundfunks zunächst durch den Aufbau eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesens wahrgenommen worden ist, nehmen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten notwendigerweise an dieser Garantie teil. Es ist Aufgabe des Staates, durch seine Gesetzgebung die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten und zu sichern, wozu auch die Erschließung von Finanzierungsquellen zur Deckung des notwendigen Finanzbedarfs gehört. Den Staat trifft eine Funktionsverantwortung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Konsequenz der öffentlich-rechtlichen Verfaßtheit des Mediums, aber auch als Konsequenz der geschützten Rundfunkfreiheit. Die Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks wird durch diese Funktionsverantwortung nicht gemindert. Das freie Funktionieren muß zugleich ein effektives sein. So gesehen liegt die finanzielle Ausstattung des Rundfunks in derselben Linie wie die

36 BVerfGE 57, 295/321 f.

37 *Tb. Oppermann*, Auf dem Wege zur gemischten Rundfunkverfassung, JZ 1981, 721/727; *P. Lerche*, Städte und Kabelkommunikation, 1982, S. 108.

38 Siehe *F. Ossenbübl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 1969, S. 15.

Festsetzung der organisatorischen Grunddaten für ein freies Funktionieren des Rundfunks. Ein „aufgabengerechtes Funktionieren“ (P. Lerche) muß gesichert sein. Die staatlicherseits bereitzustellende finanzielle Ausrüstung des Rundfunks ist demnach „unmittelbarer Ausdruck der Gesamtverantwortung des Staates in diesem Bereich“.³⁹ Die Länder trifft kraft der Rundfunkfreiheit eine finanzielle Garantiefunktion.⁴⁰

Die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG festgelegte Ordnungsaufgabe, die Freiheit des Rundfunks durch einen staatsfreien, aber staatlich zu organisierenden Rundfunk zu sichern, zielt auf eine gesetzlich auszugestaltende Autonomie des Rundfunks. Dies schließt geeignete, aber auf das Notwendige beschränkte Regelungs- und Aufsichtsbefugnisse hinsichtlich der Finanzwirtschaft der Rundfunkanstalten ein, soweit nicht vorausgesetzt werden kann, daß die „Selbstkontrolle“ der Rundfunkveranstalter, im Falle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die autonome Leitung und Selbstverwaltung der Anstalten, ausreichende Sicherung bieten. Hier zu beobachtende oder zu befürchtende Mängel wären zuerst durch eine Verbesserung der organisatorischen Ordnung der Anstalten selbst zu beseitigen, nicht – ohne Ausschöpfung dieser Möglichkeiten – durch gesetzgeberischen Eingriff oder Verstärkung der Aufsichtsbefugnisse der Exekutive. Der Programmfreiheit gegenüber, die der Kern der Rundfunkfreiheit ist, hat die institutionelle Gewährleistung, die dem Grundrecht im Hinblick auf die Organisationsstruktur abzugewinnen ist, stabilisierende, die Programmfreiheit garantierende und zu besserer Wirksamkeit führende Bedeutung.⁴¹ Die organisatorische Ausgestaltung hat der Programmfreiheit zu dienen. Die rundfunkpolitische Regelungsvollmacht des Gesetzgebers darf nicht zu einem Eingriff in die grundrechtlich geschützte Freiheit führen: „Die aus Art. 5 Abs. 1 GG folgende Aufgabe, Rundfunkfreiheit rechtlich auszugestalten, berechtigt . . . nicht zu einer Beschränkung des Grundrechts. Eine solche ist nur gemäß Art. 5 Abs. 2 GG zulässig, . . .“⁴²

3. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

a) Die publizistische und kulturelle Leistungsaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Öffnung des Rundfunkwesens für neue und entwickelte Medienangebote und für privatwirtschaftliche Veranstalter und Anbieter von Rundfunkdarbietungen verändert die Rahmenbedingungen für die freie individuelle und öffentliche

39 P. Lerche, Medienhilfe, S. 3 f.; F. Ossenbühl, Rundfunkfreiheit, S. 54.

40 H. Bethge, Werbung, S. 690; E. W. Fuhr/G. Krone, Interdependenzen, S. 142 f.

41 F. Ossenbühl, Deutschlandfunk, S. 2, 8 ff.

42 BVerfGE 57, 295/321. – Siehe auch P. Lerche, Presse und privater Rundfunk, 1984, S. 26; P. Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen, S. 60 ff.

Meinungsbildung und für den publizistischen und wirtschaftlichen „Wettbewerb“ der bestehenden Rundfunkanstalten, der neuen Rundfunkunternehmen, der Presse und den sonst an der medialen Verbreitung publizistischer und kultureller Angebote Beteiligten. Das schon länger in Gebrauch gekommene Bild vom „Meinungsmarkt“ oder „Marktplatz der Meinungen“⁴³ verdeckt für den ersten Blick die politische, wirtschaftliche und publizistische Vermachtung des medialen Kommunikationsprozesses, der die Verfassung, die Meinungsfreiheit, die Informationsfreiheit, die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film entgegensetzt, und die in der Freiheit des Rundfunks begründete „öffentliche Aufgabe“ des Rundfunks, wie sie bisher allein im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verkörpert ist. Entgegen den Vorstellungen von „Markt und Wettbewerb“, die nur unter einer Reihe von Vorbehalten in die Sphäre der Publizistik und der Kultur übertragen werden können, läßt sich die Erfüllung des gesetzlichen Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, dessen Grund und Rechtfertigung die Freiheit des Rundfunks ist, nicht als Meinungsbeitrag im Medienmarkt sachangemessen bestimmen. Die öffentlich-rechtliche Organisationsform, verbunden mit der gesicherten Unabhängigkeit und Autonomie der Rundfunkanstalten, ist ein nach der bisherigen Erfahrung nicht ersetzbares Werkzeug der Freiheit des Rundfunks. Das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 GG geht allerdings nicht soweit, wie Art. 111 a BayVerf, wonach eine bestimmte öffentlich-rechtliche Ausgestaltung des Rundfunks als allein erlaubte Organisationsform des freien und unabhängigen Rundfunks festgelegt ist.⁴⁴

Das Bild vom „Markt“ der Medienangebote ist, soweit es ohne Differenzierung auch auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angewandt wird, noch in einem anderen Punkt verfassungsrechtlich zu kritisieren. Die Leistung des Rundfunks ist durch die Programmgebundenheit der Sendungen gekennzeichnet. Eine Auflösung der als Programm geplanten und im Programm verbundenen Beiträge⁴⁵ würde die publizistische und kulturelle Charakteristik des Programmauftrags zerstören und die Funktion des Rundfunks als „Medium und Faktor“ der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung aufheben.

Auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angesichts der sich abzeichnenden medientechnologischen und medienpolitischen Veränderungen für die Sicherung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine durch die staatliche Rundfunkpolitik und -gesetzgebung einzulösende „Bestands-

43 *M. Bullinger*, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 108, 1983, S. 161.

44 BayVerfGH BayVBl. 1977, 558; *P. Lerche*, Zum Rundfunkartikel der Bayerischen Verfassung – gestern und heute, in: Festgabe Bitburger Gespräche, 1984, S. 245. – Anders *W. Schmitt Glaeser*, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979.

45 Hierzu *J. Rüggeberg*, Rundfunk ohne Rundfunkgebühren? SWF-Journal 1985/3, S. 6.

und Entwicklungsgarantie“ in Anspruch genommen. Mit dieser Formel wird die Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Interesse einer sachgerechten Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe geltend gemacht.

b) Die Programmatik der rundfunkpolitischen Bestands- und Entwicklungsgarantie

Die Erklärung der Gremienvorsitzenden der ARD vom 19. Oktober 1983⁴⁶ beruft sich darauf, daß die Programmaufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dynamisch zu verstehen ist und daß eine Bestands-, Funktions- und Entwicklungsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in erster Linie die unverkürzte Autonomie in der Programmgestaltung eines „staatsfreien“ Rundfunks umfassen muß. Angesichts der „Öffnung des Marktes“, die jedenfalls die Aufgabenstellung und die Funktionsmöglichkeit der bestehenden Rundfunkanstalten erheblich beeinflusse und, auf längere Sicht, erheblich beeinträchtigen könne, müßten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht nur auf einer Bestandsgarantie, sondern auch auf einer Funktions- und Entwicklungsgarantie bestehen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist – so wird bekräftigt – die unverzichtbare Organisationsform für den flächendeckenden Rundfunk, der ein umfassendes Programmangebot darzustellen hat. Daraus folge in wirtschaftlicher Hinsicht, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit einer für seine Funktion ausreichenden Finanzausstattung versehen werden müsse.

Die Stuttgarter Erklärung der Hauptversammlung der ARD zur Medienpolitik vom 30. November 1983⁴⁷ folgt derselben Linie. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist – so wird gesagt – die unersetzbare Organisationsform des Rundfunks für alle. Sein Bestand ist nur gesichert, wenn ihm programmlich, technisch und wirtschaftlich auch eine Funktions- und Entwicklungsgarantie gegeben wird. „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bedarf einer Finanzausstattung, die ihn wettbewerbsfähig und unabhängig erhält.“

Diese Grundsätze und Forderungen haben eine nähere Erläuterung in dem „Intendanten-Brief“ der ARD an die Ministerpräsidenten vom 11. Mai 1984 im Hinblick auf die in Aussicht gestellten Grundsätze zur Sicherung des Bestandes und der Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems erhalten.⁴⁸ Der gegenwärtige Zeitpunkt einer sich offensichtlich wandelnden Medienordnung macht es nach Ansicht der Intendanten notwendig, die Position der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zu

46 Bayer. Rundfunk, Bayer. Fernsehen, Pressedienst 48 – 83.

47 Bayer. Rundfunk, Bayer. Fernsehen, Pressedienst 2/84.

48 Media Perspektiven 1984, S. 295.

festigen und zu sichern. Hierfür ist die Gewährleistung einer ausreichenden Finanzausstattung unabdingbar. Auch die Möglichkeit der Teilfinanzierung durch Werbung in beschränktem Umfang gehöre zu dieser notwendigen Finanzausstattung.

*c) Das Konzept der Ministerpräsidenten vom Oktober 1984
für die Neuordnung des Rundfunkwesens*

Die Ministerpräsidentenkonferenz in Bremerhaven (17. bis 19. Oktober 1984) verabschiedete ein Konzept der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens, über das in Gestalt eines Staatsvertrages eine endgültige Übereinkunft erzielt werden soll.⁴⁹ Mit der medienpolitischen Verständigung von Bremerhaven sollen nach der erklärten Absicht der Ministerpräsidenten Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ebenso wie die Chancen für private in der Bundesrepublik ansässige Veranstalter gesichert werden.

Eine Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks setzt, so wird festgestellt, dessen Teilhabe an allen neuen technischen Möglichkeiten zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen – insbes. an der Satellitentechnik – voraus. „Ebenso ist erforderlich, daß er in seinen finanziellen Grundlagen erhalten bleibt und sich unter den Anforderungen des künftigen nationalen und internationalen Wettbewerbs sowie unter Berücksichtigung seiner Programmaufgabe fortentwickeln kann.“ Zur Bestands- und Entwicklungsgarantie gehörten auch „angemessene Finanzierungsgrundlagen“. Schwerpunkt sei dabei die Gebührenfinanzierung.

Unter Bezugnahme darauf, daß der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern zunächst von einem Vorsprung der bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gekennzeichnet sein werde, und um die Startchancen neuer privater Veranstalter so zu gestalten, daß sie im Wettbewerb erfolgreich sein könnten, haben sich die Ministerpräsidenten auf bestimmte „Finanzierungsgrundsätze“ geeinigt. Für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten soll gelten: Die Rundfunkgebühr wird nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die vorrangige Finanzquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein. Das Bereithalten eines Rundfunkgerätes begründet auch künftig die Rundfunkgebührenpflicht. Der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten wird unter Zugrundelegung allgemeiner Kostensteigerungen für die Fortführung der bestehenden Hörfunk- und Fernsehprogramme sowie für etwa anfallende Kosten für neue Aufgaben regelmäßig geprüft und ggf. angepaßt. Das Verfahren zur Ermittlung notwendiger Gebührenanhebungen soll unter Berücksichtigung des

⁴⁹ Das vorläufige Ergebnisprotokoll der Konferenz zu Punkt 18 der Tagesordnung „Konzept der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens“ ist abgedruckt in: *Media Perspektiven* 1984, S. 791.

bisherigen Verfahrens und unter Einschaltung von Wirtschaftsprüfern einen möglichst hohen Grad der Objektivierbarkeit schaffen. Die zur Zeit geltenden Strukturen und Verbreitungsgebiete der Werbung werden für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowohl im Fernsehen als auch im Hörfunk beibehalten.

Zur Finanzierung privater Rundfunkveranstalter wird gesagt, daß sie durch Werbeeinnahmen und durch private Entgelte (z. B. Pay-TV) erfolge.

Zu der in Bremerhaven beschlossenen Neuordnung des Rundfunkwesens hat der ARD-Vorsitzende F. W. Räuer ein Schreiben vom 6. November 1984 an die Ministerpräsidenten gerichtet.⁵⁰ In diesem Schreiben wird darauf hingewiesen, daß die Beurteilung des vermeintlichen Wettbewerbs-„Vorsprungs“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die besondere und bei privaten Veranstaltern so nicht gegebene Aufgabe des öffentlichen Rundfunks berücksichtigen müsse: die umfangreiche Auslandsberichterstattung, das Angebot von Sendungen auch für Minderheiten, der außerordentlich hohe Anteil von Eigenproduktionen am Gesamtprogrammangebot einschließlich der Unterhaltung von Orchestern, die Verpflichtung zur gleichmäßigen Gesamtversorgung aller Regionen und zur Berücksichtigung regionaler Aspekte im Programm.

Zur Gebührenfindung gibt das Schreiben der Hoffnung Ausdruck, daß die in Aussicht genommene Veränderung des Gebührenfestsetzungsverfahrens eine sachgerechte und stärker an objektiven Kriterien ausgerichtete Gebührenfestsetzung ermöglichen werde. Die vorgesehene Einschaltung von Wirtschaftsprüfern erscheine als ein besonders geeigneter Ansatz hierzu. Die vorgesehenen Regelungen für die Werbesendungen werden demgegenüber von der ARD als besonders einschneidend empfunden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind – so wird unterstrichen – zur Erfüllung ihrer umfassenden Rundfunkaufgaben auf die Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung zwingend angewiesen. Das gelte auch für die Zukunft mit der dann veränderten Wettbewerbssituation.

In einer Erklärung der Konferenz der Gremienvorsitzenden der ARD in Berlin am 28. November 1984⁵¹ wird dem von den Ministerpräsidenten geplanten Staatsvertrag entgegengehalten, daß er Bestand, Entwicklung und Finanzierung der gegenwärtig bestehenden öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunkanstalten weder ausreichend konkretisiere noch verbindlich gewährleiste. Die Gebührenfestsetzung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bleibe weiterhin unsicher und unkalkulierbar. Die festgelegte Werbestructur nehme den Rundfunkanstalten die notwendige finanzielle Beweglichkeit und verstärke erheblich die Abhängigkeit von politischen Instanzen.

⁵⁰ Abgedruckt in Media Perspektiven 1984, S. 888.

⁵¹ Abgedruckt in Media Perspektiven 1984, S. 890 und im ARD-Jahrbuch 85, S. 429.

Die ARD-Intendanten haben in einer Erklärung zur Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 29. November 1984⁵² das Schreiben des ARD-Vorsitzenden und die Erklärung der Gremiovorsitzenden bekräftigt.

Der Versuch, eine Einigung über den Inhalt des vorgesehenen Staatsvertrages auf der Grundlage der Beschlüsse von Bremerhaven herbeizuführen, hat fortbestehende Meinungsverschiedenheiten zutage gefördert. In einem erneuten Schreiben des ARD-Vorsitzenden vom 11. Januar 1985 an die Ministerpräsidenten, betr. künftige Ordnung des Rundfunkwesens,⁵³ wird betont, daß die ARD wiederholt auf die Notwendigkeit einer ausreichenden Finanzierung hingewiesen habe, die vorrangig über Rundfunkgebühren erfolgen, aber auch ergänzende Finanzierung durch Werbeeinnahmen einschließen sollte. „Die ARD erwartet eine sach- und termingerechte Gebührenregelung, die der Prüfstein für eine wirksame Bestands- und Entwicklungsgarantie sein wird.“

4. Der Rundfunk in der freien politischen Meinungs- und Willensbildung

Die Erfordernisse der Freiheit des Rundfunks, die in Art. 5 GG verfassungsrechtlich verkörpert sind und deren Sicherung dem Gesetzgeber aufgegeben ist, haben ihren Grund zuerst in der publizistischen Arbeits- und Wirkungsweise des Rundfunks und in der Bedeutung des Rundfunks für die demokratische Meinungs- und Willensbildung und für die Kultur. Der freie Prozeß der Kommunikation und die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt sind der notwendige Bezugspunkt der Rundfunkfreiheit, jedenfalls insofern als die telekommunikationstechnische Verbreitung von Inhalten einen fühlbaren Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leistet, eine „meinungsrelevante Einwirkung“ erfolgt. Für den Programmauftrag des Rundfunks und für die Organisation des Rundfunkwesens kommt es zuerst auf die „Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ an.⁵⁴

Die demokratische Staatsform und die Grundrechte der politischen Freiheit postulieren die „politische Willensbildung des Volkes“ (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG), an der die einzelnen, die öffentliche Meinung, die verbandsmäßig formierten Interessen und die politischen Parteien mitwirken, als einen „freien und offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes“.⁵⁵ „Denn es ist eine der Grundanschau-

52 Abgedruckt in *Media Perspektiven* 1984, S. 888 und im ARD-Jahrbuch 85, S. 429.

53 Abgedruckt in *Media Perspektiven* 1985, S. 56.

54 *P. Lerche*, Städte, S. 72 ff., 100 f.; *M. Stock*, Hörfunk und Fernsehen, S. 39 ff.; *W. Hoffmann-Riem*, Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk, AöR 109, 1984, S. 304/309 f.; *P. Badura*, in: Festgabe für das Bundesverfassungsgericht, 1976, II, S. 1/13 ff.

55 BVerfGE 20, 56/97.

ungen der freiheitlichen Demokratie, daß nur die ständige geistige Auseinandersetzung zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften und Interessen, den politischen Ideen und damit auch den sie vertretenden politischen Parteien der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist . . .“⁵⁶ Die Gerichtspraxis zu den Freiheiten der Medien sucht mit den Substraten der öffentlichen Meinung auch die Bedingungen einer freien öffentlichen Meinung zu erfassen und hierzu verfassungsrechtliche Maßstäbe zu gewinnen.

Die Rundfunkfreiheit dient der Gewährleistung „freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten, sondern jede Vermittlung von Information und Meinung umfassenden Sinne. Zum Schutz des Prozesses der Kommunikation, in dem sich freie Meinungsbildung vollzieht, begründet Art. 5 Abs. 1 GG subjektive Rechte; „im Zusammenhang damit normiert er die Meinungsfreiheit als objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung, wobei subjektiv- und objektiv-rechtliche Elemente einander bedingen und stützen.“⁵⁷ Die Rundfunkfreiheit ist primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektiv-rechtlichen Elementen „dienende“ Freiheit: Sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten.⁵⁸

Die Formel von der „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“, der die Rundfunkfreiheit primär zu dienen habe, betont das Informationsinteresse und den Informationsbedarf des Rundfunkteilnehmers und des sonstigen Rezipienten. Es stellt die Äußerungsinteressen des Rundfunkveranstalters als eines Faktors der Meinungsbildung in deren Dienst. Die Rundfunkanstalten sind dadurch nicht um ihrer selbst willen der Protegé der Rundfunkfreiheit. Sie sind es aber, von denen die Verfassung – indem sie ihnen Freiheit und Autonomie zusichert – erwartet, daß die durch die Formulierung und Erfüllung ihres Programmauftrages im Rahmen der durch Verfassung und Gesetz aufgestellten Rahmenbedingungen die erwünschte und intendierte Inspiration der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung leisten.

Diese Gesichtspunkte sind geeignet zu zeigen, daß die „Staatsfreiheit“ des Rundfunks nicht allein negatorisch verstanden werden kann. Sie schließt auch positiv die eigene Bestimmungs- und Entscheidungsbefugnis der Rundfunkanstalten für die konkrete Formulierung und Erfüllung der Programmaufgabe ein.

⁵⁶ BVerfGE 5, 85/135.

⁵⁷ BVerfGE 57, 295/319f.; 59, 231/257f.; 60, 53/63f.

⁵⁸ BVerfGE 57, 295/320.

IV. Die Finanzautonomie der Rundfunkanstalten als Voraussetzung der unabhängigen Erfüllung des Programmauftrages

1. Der Programmauftrag der Rundfunkanstalten

a) Die gesetzliche Grundentscheidung

Die publizistische und kulturelle Aufgabe des Rundfunks ist durch die verfassungsrechtliche Rechtszuweisung und Gewährleistung umschrieben. Sache des Gesetzgebers ist es, diese Aufgabe durch die Schaffung und Gestaltung der Rundfunkorganisation und die nähere Bestimmung des Programmauftrags und der Programmgrundsätze zu ordnen, der Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen Rahmen zu geben und die Anforderungen für privaten Rundfunk festzulegen.

Die Grundlage für den Programmauftrag gibt der rechtliche Rundfunkbegriff: „Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters“. Diese Begriffsbestimmung aus Art. 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrags kann auch für eine verfassungsrechtliche Betrachtung herangezogen werden, zumindest wenn die Klausel „Darbietungen aller Art“ im Sinn programmgebundener Darbietungen verstanden wird. Auf dieser Grundlage drücken die für die einzelnen Rundfunkanstalten maßgeblichen Rechtsvorschriften den Programmauftrag mit unterschiedlichen Worten, z. T. wortreich, z. T. auch mit sachlichen Differenzierungen aus, stets jedoch in der Art allgemeiner und generalklauselartiger Zielweisungen. Dies können folgende Beispiele veranschaulichen.

Die Sendungen des Bayerischen Rundfunks dienen der Bildung, Unterrichtung und Unterhaltung. Sie sollen von demokratischer Gesinnung, von kulturellem Verantwortungsbewußtsein, von Menschlichkeit und Objektivität getragen sein und der Eigenart Bayerns gerecht werden. Der Bayerische Rundfunk hat den Rundfunkteilnehmern einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, das nationale und das bayerische Geschehen in allen Lebensbereichen zu geben (Art. 4 Abs. 1 Bayer. Rundfunkgesetz).

In der Bestimmung des § 2 des Gesetzes über „Radio Bremen“ ist gesagt: Die Sendungen von Radio Bremen dienen durch Information, Bildung und Unterhaltung der gesamten Bevölkerung. Sie sollen von kulturellem Verantwortungsbewußtsein zeugen und die künstlerische Aufgabe des Rundfunks deutlich werden lassen. Die Sendungen des Rundfunks sollen von demokratischer Gesinnung und unbestechlicher Sachlichkeit getragen sein. Der Rundfunk hat sich mit allen

Kräften für Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, Wahrheit, Duldsamkeit und Achtung vor der einzelnen Persönlichkeit einzusetzen.

Weit lakonischer heißt es in § 2 des Hessischen Rundfunkgesetzes: Aufgabe des Hessischen Rundfunks ist die Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen bildender, unterrichtender und unterhaltender Art; ganz ähnlich formuliert § 3 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Südwestfunk.

Der Programmauftrag des Norddeutschen Rundfunks ist in § 5 des NDR-Staatsvertrages wie folgt formuliert: Der NDR hat den Rundfunkteilnehmern einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, nationale und länderbezogene Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sein Programm soll der Information und Bildung sowie der Beratung und Unterhaltung dienen. Die regionale Gliederung des Sendegebiets ist im Programm angemessen zu berücksichtigen. Zu dieser Umschreibung des Programmauftrags tritt als Spezifikum hinzu, daß die Länderprogramme der Funkhäuser insbesondere das öffentliche Geschehen, die politischen Ereignisse sowie das kulturelle Leben in den Ländern darstellen sollen (§ 8 NDR-Staatsvertrag).

Gegenständliche Beschränkungen weisen die Programmaufgaben der Rundfunkanstalten des Bundesrechts auf. Die Sendungen der „Deutschen Welle“ sollen den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland vermitteln und ihnen die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen darstellen und erläutern. Aufgabe des „Deutschlandfunks“ ist die Veranstaltung von Rundfunksendungen für Deutschland und das europäische Ausland. Die Sendungen sollen ein umfassendes Bild Deutschlands vermitteln (§§ 1, 5 Gesetz über Rundfunkanstalten des Bundesrechts).

Neben dem Rundfunkbegriff und den verschiedenen sachlichen Festlegungen des Programmauftrags gehört zur rundfunkrechtlichen Erfassung der Programmaufgabe, daß die Rundfunkanstalten eine Versorgungspflicht trifft. Diese ist beispielsweise in § 9 des NDR-Staatsvertrages durch das Gebot ausgedrückt, daß der NDR sicherzustellen hat, daß sein Sendegebiet gleichwertig versorgt wird. Nach § 3 Abs. 2 des Staatsvertrages über den Südwestfunk hat der Südwestfunk die Rundfunkversorgung der vertragschließenden Länder sicherzustellen. § 3 Abs. 2 des WDR-Gesetzes formuliert, daß die Anstalt sicherzustellen hat, daß ihre technischen Anlagen das Sendegebiet gleichwertig versorgen.

b) Verfassungsrechtliches Leitmaß des Programmauftrages

Der Programmauftrag des Rundfunks, sachlich bestimmt durch die publizistischen und kulturellen Aufgaben der Rundfunkanstalten und durch ihre Rolle als Medium und Faktor in der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, ist verfassungsrechtlich durch die Rundfunkfreiheit gewährleistet. Rundfunkfreiheit ist „Programmfreiheit im Sinne eines Verbots nicht nur staatlicher, sondern

jeder fremden Einflußnahme auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme“.¹

Mit dem Ausdruck „Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme“ wird der Kern der Gewährleistung, nicht jedoch der Bereich der Tätigkeiten der Rundfunkanstalten bezeichnet, den die Gewährleistung schützt. Denn eine fremde Einflußnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme könnte nicht unterbunden werden, wenn die sachlichen, personellen und finanziellen Voraussetzungen der Programmgestaltung einer „fremden“, insbesondere staatlichen Einflußnahme ohne Bindung an die Anforderungen der Freiheit des Rundfunks geöffnet wären. Dieser Einsicht folgend hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, daß der Schutz der Freiheit des Rundfunks sich auf das Recht der bestehenden Rundfunkanstalten erstreckt, der ihrem Auftrag entsprechenden Vielfalt der zu vermittelnden Programminhalte auch bei der Auswahl, Einstellung und Beschäftigung der Rundfunkmitarbeiter Rechnung zu tragen.² Ein Programmangebot, das der gebotenen Vielfalt Rechnung trägt, läßt sich nicht allein durch rechtlich normierte inhaltliche Anforderungen oder organisatorische Regelungen gewährleisten; es setzt auch, wenn nicht in erster Linie, voraus, daß die Sendungen von Personen gestaltet werden, die in der Lage sind, die gebotene Vielfalt in das Programm einzubringen. Die Erfüllung der Aufgaben des Rundfunks hängt davon ab, daß deren personelle Voraussetzungen hergestellt und aufrechterhalten werden können. Es ist Sache der Rundfunkanstalten, den Erfordernissen ihres Programmauftrags, auch bei veränderten Informationsbedürfnissen und zu veränderten Programmstrukturen, durch den Einsatz von für die jeweilige Aufgabe qualifizierten Mitarbeitern gerecht zu werden. Gegen Maßnahmen, die diese Voraussetzungen beeinträchtigen oder sogar aufheben würden, können sich die Rundfunkanstalten auf die Rundfunkfreiheit in ihrer Bedeutung als Programmfreiheit berufen.³

Die Rundfunkanstalten müssen den publizistischen und kulturellen Rundfunkauftrag in der Weise erfüllen, daß sie auch der Pflicht zur Rundfunkversorgung ihres Sendegebietes entsprechen. Dies muß notwendig die Teilnahme der Rundfunkanstalten an der technologischen Weiterentwicklung und den Innovationen der Telekommunikation einschließen, soweit Voraussetzungen der Erfüllung des Programmauftrages betroffen sind und soweit diese Vorgänge nicht vom Fernmeldevorbehalt der Bundespost erfaßt werden. Die Rundfunkanstalten trifft damit auch eine selbständige medienpolitische Aufgabenstellung und Verantwortung. Die sich so darbietende und im Kernpunkt durch den Programmauftrag des Rundfunks determinierte Reichweite der Rundfunkaufgaben ist auch seitens des Staates

1 BVerfGE 59, 231/258. – Siehe oben unter III.1.

2 BVerfGE 59, 231/257.

3 BVerfGE 59, 231/259f.

anerkannt worden. „Die Regierungschefs der Länder sind zu dem Ergebnis gekommen, daß sich die Rundfunkanstalten Innovationen im Bereiche der neuen Kommunikationstechniken nicht verschließen können.“⁴

c) Programmauftrag und Finanzbedarf

Indem Verfassung und Gesetz die Rundfunkanstalten zur Erfüllung des Programmauftrages verpflichten, bestimmen sie damit zugleich, daß den Rundfunkanstalten hinreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung dieses Auftrages zur Verfügung stehen müssen. Der Programmauftrag erweist sich damit nach der rechtlichen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Richtmaß für den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten.⁵ Insofern als die Programmgestaltung in Verwirklichung der rundfunkrechtlich festgelegten Leitlinien von der Autonomie der Rundfunkanstalten bestimmt sein muß, muß auch die Bemessung des aufgabenabhängigen Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten zuerst durch die Programmplanung der Rundfunkanstalten bestimmt und muß die Bewirtschaftung der zur Verfügung stehenden Mittel grundsätzlich eine Angelegenheit der Finanzautonomie der Anstalten sein. Anstaltsautonomie, Programmautonomie und Haushaltsautonomie sind Konkretisierungen der Rundfunkfreiheit und können deshalb nicht zur Disposition des Staates stehen, auch nicht soweit der Staat als Gebührengesetzgeber handelt. Ebenso wie der Programmauftrag nach Umfang, Inhalt und Qualität durch die Anstaltsorgane im Rahmen der publizistisch-kulturellen Selbstverantwortung zu definieren ist, ist es Sache der zuständigen Anstaltsorgane, festzulegen, mit welchem Kostenaufwand der Programmauftrag erfüllt wird und wie die entsprechende Finanzierung nach Maßgabe der vorhandenen Mittel erfolgen soll. Dem Staat ist es grundsätzlich verwehrt, auf die konkrete Haushaltsgestaltung Einfluß zu nehmen.⁶ Die Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffe, mit denen das Gesetz die Rundfunkaufgabe, den Programmauftrag und die materiellen Leitgrundsätze der Programmgestaltung und der Mittelbewirtschaftung umreißt, bilden die rechtliche Einsetzung und direktive Bindung der Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kommt danach bei der Erfüllung des ihnen gesetzlich zugewiesenen Programmauftrags kraft des Grundrechts der Rundfunkfreiheit publizistisch-kulturelle Gestaltungsfreiheit zu. Die gesetzlichen Vorschriften über den Programmauftrag sind Auftrag und Richtlinie für die Rundfunkanstalten, denen eine selbständige Beurteilungs-, Gestaltungs- und Planungsvollmacht zukommt. Die anstaltsinterne Selbstverwal-

4 Entwurf der Landesregierung von Baden-Württemberg für ein Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr usw., Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 8/3865, S. 9.

5 *W. Lebr*, Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, *Media Perspektiven* 1983, S. 365/367; *E. W. Fuhr/G. Krone*, Interdependenzen, S. 142.

6 *W. Schreckenberger*, Finanzierung, S. 10f.

tung kontrolliert die Erfüllung dieses Programmauftrages, die beschränkte Rechtsaufsicht des Staates⁷ sichert die Rechtmäßigkeit des Anstaltshandelns.

2. Programmverantwortung und Gebührenhöhe

a) Gewährleistung der Rundfunkfinanzierung

Die Erfüllung des Programmauftrages ist von organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen abhängig. Die Programmgestaltung des Rundfunks kann nur frei und unabhängig sein, wie es die Rundfunkfreiheit fordert, wenn nicht eine politische Einflußnahme über diese Voraussetzungen erfolgt und wenn durch diese Voraussetzungen eine funktionsfähige Rundfunkdarbietung sichergestellt wird. Eine „funktionsfähige“ Rundfunkdarbietung bedeutet hier eine so beschaffene Tätigkeit und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, daß die ihm zugemessene öffentliche Aufgabe in der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sachlich angemessen und in Unabhängigkeit erfüllt werden kann. Das geltende Rundfunkrecht trägt den Anforderungen der Staatsfreiheit für die Autonomie der Anstalten im Finanzwesen nur partiell und unvollkommen Rechnung.⁸

Für den privaten Rundfunk hat es das Bundesverfassungsgericht offengelassen, ob auch die Finanzierung als „wesentlich“ gesetzlicher Regelung bedarf und welche Anforderungen nach dem Grundgesetz im einzelnen gegebenenfalls an eine Regelung der Finanzierung privaten Rundfunks zu stellen wären. Das Gericht hat aber immerhin angedeutet, eine gesetzliche Regelung könne wegen der möglichen Rückwirkungen privaten Rundfunks auf die Programmgestaltung und die Situation anderer Medienträger, insbesondere der Presse, notwendig werden. Ausschlaggebend würde dabei sein, daß eine Konzentration der Meinungsmacht und eine Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Meinungsbildung verhindert werden müsse.⁹

Die aufgeführten Gesichtspunkte lassen leicht erkennen, daß die Leitlinien für eine Entscheidung des Gesetzgebers über die Finanzierung des Rundfunks bei öffentlich-rechtlicher Organisation und bei der Zulassung privater Rundfunkunternehmen unterschiedlich beschaffen sein muß. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedarf es in jedem Fall einer gesetzlichen Regelung, weil die Erhebung der Rundfunkgebühr eine gesetzliche Ermächtigung voraussetzt. Außerdem gehört

7 Dazu unten unter IV.3.

8 H. P. Ipsen, Zum Funktionsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der unmittelbaren Programmverantwortung, DÖV 1974, 721/731.

9 BVerfGE 57, 295/324. — Dazu H. J. Faller, Medienfreiheit und Wirtschaftsfreiheit in verfassungsrechtlicher Sicht, DB 1983, 1029/1033; H. Heußner, Verfassungsrechtlicher Rahmen, Vortrag bei der Tagung der kath. Akademie in Bayern „Umbruch im Mediensystem — Konkurrenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“, zur Debatte 13. Jahrgang 1983, Nr. 4, S. 4f.

die Finanzierung des Rundfunks hier zu den Entscheidungen über die Grundlagen der Rundfunkorganisation, die von der gesetzlich zu bewirkenden Gewährleistung des freien und unabhängigen Rundfunks umfaßt werden.¹⁰

b) Das Postulat einer „funktionsgerechten“ Finanzierung

In der Erklärung der ARD-Gremienvorsitzenden vom 19. Oktober 1983 ist eine funktionsgerechte Finanzausstattung der Rundfunkanstalten gefordert worden, die jedenfalls folgende drei Elemente umfassen müsse. Die Rundfunkgebühr bedeute die Finanzierung durch alle. Das Verfahren zur Festlegung dieser Gebühr müsse der dem Rundfunk für alle entsprechenden Neutralität und Unabhängigkeit entsprechen und dürfe nicht funktionsfremde Einflüsse bei der Festlegung der Finanzausstattung ermöglichen. Es müsse — zweitens — eine (eingeschränkte) Finanzierung durch Werbung erhalten bleiben. Schließlich müsse die Möglichkeit eröffnet sein, für Sonderangebote an bestimmte Teilnehmerkreise über Kabel oder Satellit Nutzungsgebühren zusätzlich zu erheben. In der Erklärung wird betont, daß die Unabhängigkeit desto mehr gestärkt werde, je vielfältiger die Finanzierung sei. Insgesamt müsse die wirtschaftliche Ausstattung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Chance erhalten, gerade auch in einem zunehmenden und damit kostensteigernden Wettbewerb mitzuhalten („Wettbewerbsgerechtigkeit“).

Die Erklärung bezieht sich ausdrücklich auf den inneren Zusammenhang der Programmverantwortung, der Staatsfreiheit und der Finanzierung der Rundfunkanstalten. Das Verfahren der Finanzierung müsse der Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entsprechen. Die vom Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz zwingend abgeleitete Staatsfreiheit des Rundfunks müsse auch als Unabhängigkeit gegenüber Regierung und Parlament in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Grundlage der Programmgestaltung und Mittelverwendung verstanden werden. Dazu gehöre der Anspruch auf eine sachgemäße Finanzierung des Rundfunks. Ferner gehöre dazu der Verzicht des Staates auf Eingriffe in die Finanzplanung und das Wirtschaftsgebaren der Rundfunkanstalten.

Die Stuttgarter Erklärung der ARD vom 30. November 1983 hat diese Gedanken aufgenommen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bedarf — so diese Erklärung — einer Finanzausstattung, die ihn wettbewerbsfähig und unabhängig erhält. Dazu wird neben der Rundfunkgebühr die zusätzliche Finanzierung aus Werbung in angemessenem Umfang für notwendig gehalten. Es wird ebenfalls betont, daß die Finanzierung aus verschiedenen Quellen auch ein Element der Unabhängigkeit ist.

Etwas speziellere Erwägungen enthält der „Intendantenbrief“ der ARD vom 11. Mai 1984. Es wird dort gefordert, das Gebührenfestsetzungsverfahren zu verbessern,

¹⁰ Siehe oben unter III.2.

um Planungssicherheit zu erreichen und die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten zu sichern. Die Bemessungsdiskussion könnte, so wird gemeint, durch eine Aufteilung zwischen dem von laufenden Preissteigerungen verursachten Finanzbedarf und den Anforderungen durch neu hinzugetretene oder bevorstehende Aufgaben erleichtert werden. Die erste Gruppe der bis zum Zeitpunkt der Gebührenanpassung eintretenden Preiserhöhungen mit ihren Auswirkungen auf den laufenden Finanzbedarf ließe sich durch einen an einem Preisindex orientierten Zuschlag abdecken und nur der Finanzbedarf für zusätzliche Aufgaben bedürfte einer eingehenden Beratung und Festlegung.¹¹

Noch weiter gehen in dieser Frage die medienpolitischen Positionen des DGB, beschlossen vom Bundesvorstand am 9. Mai 1984.¹² Um den „Mißbrauch von Gebührenanpassungen als politisches Druckmittel“ zu verhindern, schlägt der DGB vor, das Recht zur Gebührenfestsetzung einer unabhängigen Kommission zu übertragen. Diese sei von allen Rundfunk- und Fernsehräten gemeinsam zu wählen, ihre Mitglieder müßten diesen Räten aber nicht angehören.

Die hier hervortretenden Erklärungen und Forderungen sind im Kern politischen Charakters. Sie treten nicht mit dem Anspruch auf, daß sie insgesamt oder in ihren Einzelheiten verfassungsrechtlich geboten wären. Soweit allerdings die Staatsfreiheit, Unabhängigkeit und Neutralität des Rundfunks als Prämisse und Zielsetzung für die Finanzierung und das Finanzwesen der Rundfunkanstalten bezeichnet wird, wird eine verfassungsrechtliche Annahme zugrunde gelegt.

c) Rundfunkpolitische Verantwortung des Gesetzgebers und Finanzautonomie der Rundfunkanstalten

Die Festsetzung und Anpassung der Rundfunkgebühr erfolgt durch Gesetz, die Gebührenfindung ist eine staatliche und von verschiedenartigen politischen Rücksichten bestimmte Entscheidung. Daß die Länder dabei bisher auf Grund eines Staatsvertrages gehandelt haben, trägt wegen des „länderübergreifenden Informations- und Programmverbundes“ der Notwendigkeit eines kooperativen Föderalismus in Rundfunkfragen Rechnung,¹³ verstärkt aber auch das Gewicht der politischen Rücksichten. Ein von der Warte der Rundfunkfreiheit als Abwehrrecht aus interpretierter „Grundsatz der Freiheit und Unabhängigkeit vom Staat“, gibt der staatlichen Entscheidung über die Rundfunkgebühr die Eigenschaft eines Eingriffs in das Grundrecht oder einer Einschränkung dieses Grundsatzes.¹⁴ Nur darauf zu sehen, würde nicht berücksichtigen, daß die Rundfunkfreiheit auch die Gewährlei-

11 Zu diesen Erklärungen siehe oben unter III.4.b.

12 Media Perspektiven 1984, S. 419.

13 W. Hoffmann-Riem, Rundfunkordnung im Aufbruch vom Binnen- zum Außenpluralismus, Media Perspektiven 1984, S. 613, 615.

14 Siehe das Sondervotum Geiger/Rinck/Wand, BVerfGE 31, 314/345

stungsaufgabe des Staates für den freien und unabhängigen Rundfunk einschließt. Zu den für die Verwirklichung dieser Gewährleistung geeigneten Gestaltungen gehört im Bereich des Finanzwesens die gesetzliche Festsetzung und Anpassung der Rundfunkgebühr.¹⁵

Nach einer Entschließung der ARD-Gremiovorsitzenden vom 3. Juli 1984 zur Sicherstellung einer sachgerechten Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen die Länder durch Staatsvertrag das Recht, die Rundfunkgebühr festzulegen, einer unabhängigen Sachverständigen-Kommission übertragen.¹⁶ Die Gefahr, daß die Landtage sich eine Art permanenter parlamentarischer Finanzaufsicht über die Rundfunkanstalten dadurch zu schaffen versuchen, daß sie die Entscheidung über Gebührenanpassungen zum Anlaß einer derartigen Einwirkung nehmen, ist nicht schlechthin von der Hand zu weisen. Es wäre eine verfassungsrechtlich angreifbare Handhabung des staatlichen Gebührenfindungsrechts, wenn es als versteckte, mittelbare Form aufsichtlichen Einwirkens eingesetzt würde. Der in dieser Hinsicht ausgesprochenen Warnung ist mit gutem Grund sogleich die Bemerkung hinzugefügt worden, daß es wohl kaum werde sonderlich erhellt werden können, ob und inwieweit die Praxis mißbräuchliche Züge aufweise oder nur der allgemeinen Funktionsverantwortung des Staates und dessen adäquaten Einwirkungsmöglichkeiten entspreche.¹⁷ Daß im übrigen die Landtage durch Beratung und durch Entschließungen sich mit den Rundfunkanstalten und deren Finanzwesen politisch befassen, ist verfassungsrechtlich nicht angreifbar, soweit diese Vorgänge nicht eine eingriffsgleiche Wirkung zu Lasten der Rundfunkfreiheit hätten.¹⁸ Die Betrachtung nur des Mißbrauchstatbestandes verkürzt allerdings die Fragestellung, weil dabei nur die abwehrende Wirkung der Rundfunkfreiheit zum Tragen kommt. Das Grundrecht verpflichtet jedoch als Gewährleistung des freien und unabhängigen Rundfunks den staatlichen Gebührengesetzgeber zu einer den Programmauftrag sichernden Finanzausstattung.¹⁹ Der Gesetzgeber darf nicht durch die Ausübung der von ihm in Anspruch genommenen Befugnis der Gebührenfestsetzung eine Bestimmungsmacht über die Art und Weise des zu finanzierenden Programms gewinnen, indem er an Stelle der dazu berufenen

15 Anders *H. W. Rombach*, in: *M.-L. Kiefer*, Rundfunk im Umbruch, Media Perspektiven 1984, S. 273/274. – Nach Auffassung von *G. Herrmann*, Regelung der Rundfunkgebühren, S. 167, kann die Gebührenfestsetzung durch landesrechtliche Vorschriften oder nach landesrechtlicher Bestimmung durch Regelung der Landesrundfunkanstalten im Rahmen der Anstaltsautonomie erfolgen. Weitergehend hält *F. Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit, S. 59ff., die Gebührenfestsetzung durch Gesetz für „irregulär“.

16 Dazu *H. Bübringer*, Gründe für ein neues Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren, Media Perspektiven, 1985, S. 1.

17 *P. Lerche*, Landesbericht, S. 100; *H. W. Rombach*, S. 274; *H. von Mangoldt/F. Klein/Cbr. Starck*, Art. 5, RNr. 93.

18 *J. Linck*, Parlament und Rundfunk, NJW 1984, 2433/2434, 2438.

19 Siehe oben unter III.2. und IV.1.

Rundfunkanstalten mittelbar über das durch den Programmauftrag Gebotene befindet.²⁰

Die dem Gesetzgeber zukommende allgemeine Funktionsverantwortung für den Rundfunk und darüber hinaus die Verantwortung des Gesetzgebers für die Medienpolitik insgesamt kann nicht in Zweifel gezogen werden. Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Grenzen, die dieser staatlichen Verantwortung und Entscheidungsvollmacht auferlegt sind, insbesondere durch die Gewährleistung und das Grundrecht der Freiheit des Rundfunks, liegt in der Entscheidung des Gesetzgebers über die Rundfunkgebühren eine institutionelle Garantie zugunsten der Rundfunkanstalten, die ihnen eine wirtschaftliche Unabhängigkeit von den Regierungen sichert.²¹ Das für die Leistungen der Rundfunkanstalten zu erhebende Entgelt, heute also die Rundfunkgebühr, schließt im Hinblick auf die Entwicklungsaufgabe der Anstalten und die notwendige Einfügung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die Ordnung aller Massenmedien eine medienpolitische Seite ein. Die darauf bezogene rundfunk- und medienpolitische Verantwortung kann nicht allein von den Rundfunkanstalten getragen werden. Hier liegt die Grundlage – und zugleich die Grenze – für die staatliche Entscheidung über die Rundfunkgebühr.

3. Die Verantwortung der Rundfunkanstalten für die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelbewirtschaftung

a) Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Den Rundfunkanstalten ist rundfunkrechtlich vorgeschrieben, bei ihrer Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.²² Es ist Sache der Selbstverwaltungsorgane der Anstalten, darüber zu wachen, daß diese Grundsätze eingehalten werden. Über diese anstaltsinterne Finanzkontrolle hinaus stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine staatliche Rechtsaufsicht auf die Überprüfung der Einhaltung dieser Grundsätze erstreckt werden darf und ob eine staatliche Rechnungsprüfung über die Rundfunkanstalten zulässig ist. Die zweite Frage²³ interessiert hier nur in der besonderen Richtung, ob die Festsetzung der Rundfunkgebühren durch Gesetz eine darauf bezügliche Rechnungsprüfung im Interesse der Information von Parlament und Regierung rechtfertigt.

20 A. Scharf, Rundfunkfreiheit, S. 482.

21 W. Rudolf, in: I. von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 1982, S. 925/948.

22 Siehe z. B. § 30 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag.

23 Siehe dazu das Rechtsgutachten von F. Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, 1984.

b) Die „beschränkte“ Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten

Jeder Staatsaufsicht über Rundfunkanstalten müssen wegen des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks enge Grenzen gezogen sein. Die mit der Aufsicht zu erreichende Rechtskontrolle ist in ihrem möglichen Ziel und Maß unterschieden von der rundfunkverfassungsrechtlich gebotenen Teilhabe der gesellschaftlichen Kräfte im Rahmen der publizistisch-kulturellen Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten.²⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat – allerdings im Hinblick auf private Rundfunkunternehmen – die Normierung einer „begrenzten Staatsaufsicht, die – nur – der Aufgabe zu dienen hat, die Einhaltung der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergangenen Bestimmungen sicherzustellen“, als Gegenstand der erforderlichen gesetzlichen Regelung bezeichnet.²⁵ Mit einer damit offenbar übereinstimmenden Vorstellung hat es an anderer Stelle dargelegt, daß die Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks erfordere und daß eines der diesem Zweck dienlichen Mittel das Prinzip sei, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut seien. In der Beschreibung dieses Aufbaus der bestehenden Rundfunkanstalten nennt das Gericht dann u. a., daß für die Veranstaltung von Rundfunksendungen durch Gesetz eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen werde, „die dem staatlichen Einfluß entzogen oder höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen ist.“²⁶

Da eine Rechtsaufsicht des Staates ohnehin auf die Überwachung der Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften durch die beaufsichtigte Körperschaft beschränkt ist, ist nicht ohne weiteres klar, was unter einer „beschränkten“ Rechtsaufsicht zu verstehen wäre. Betrachtet man die Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang, legt sich die Auslegung nahe, daß die rundfunkrechtliche Rechtsaufsicht nicht schlechthin die Einhaltung aller Rechtsvorschrift überwachen darf, sondern lediglich die Einhaltung derjenigen Bestimmungen, die der Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks dienen, und daß die Aufsicht in der Weise auszuüben ist, daß sie die Gefahr staatlicher Einflußnahmen auf die Rundfunkanstalt über die Sicherung dieser Garantiefunktion hinaus ausschließt. Die Aufsicht darf danach mit dem Inhalt vorgesehen werden, die Einhaltung der rundfunkrechtlichen Grundlagen und Bedingungen der Rundfunk-

24 E. Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, 1971, S. 197 f.; H. P. Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, 1972, S. 49 ff.; H. Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, 1973; ders., Zulässigkeit und Grenzen einer staatlichen Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten, DÖV 1975, 413; G. Leibholz, Grenzen der staatlichen Rechtsaufsicht; U. Mallmann, Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen, 1975; W. Geiger, Grundlagen, S. 140 f.

25 BVerfGE 57, 295/326 unter Bezugnahme auf BVerfGE 12, 205/262.

26 BVerfGE 12, 205/261.

anstalt sicherzustellen.²⁷ So gesehen, muß die Begrenztheit der Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten in dem Maße zunehmen – müssen also die Aufsichtsbe- fugnisse in dem Maße sich vor höhere Schranken gestellt sehen – als die durch Gesetz bereitgestellten Maßstäbe dieser Rechtsaufsicht in allgemeinen Wendungen formuliert sind, wie z. B. gerade die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Wirtschaftsführung und ebenso die Programmaufgabe und die Programmgrundsätze des Rundfunks. Daß derartige allgemein formulierte Maß- stäbe einer Rechtsaufsicht die Gefahr eröffnen, daß sie wegen ihrer großen Offenheit und Vagheit zu Einfallstoren einer Fachaufsicht sich ausweiten, ist bereits erkannt worden. Eine der daraus gezogenen Folgerungen ist es, daß den Anstalt- organen gegenüber der Staatsaufsicht eine Einschätzungsprärogative oder ein Beurteilungsspielraum zugestanden werden müsse.²⁸

Die für die Frage einer Staatsaufsicht über den Rundfunk wesentlichen Gesichtspunkte sind von Peter Lerche wie folgt zusammengefaßt worden:²⁹ Die staatliche Funktionsverantwortung bildet den Rechtsgrund für die Einrichtung von Staatsaufsicht über den Rundfunk, bestimmt aber zugleich auch die für diese gegebenen Grenzen. Die nähere Entscheidung ist Sache des Gesetzgebers. Eine zwingende Notwendigkeit für die Einrichtung einer rundfunkbezogenen Staatsauf- sicht im Sinne eines Verfassungsgebots besteht nicht, solange die binnenstruktu- rellen Sicherungen nicht evident unwirksam werden. Andererseits steht die Rundfunkfreiheit der Einrichtung von Staatsaufsicht nicht schlechthin entgegen. Sie kommt allerdings nur als Rechtsaufsicht in Betracht, d. h. sie muß sich darauf beschränken, die Beachtung der in den rundfunkrechtlichen Normen enthaltenen Verhaltensgebote im Rahmen ihrer Justitiabilität zu kontrollieren. Eine übermäßig intensive Juridifizierung der normativen Programmkonzepte könnte die Rechtsauf- sicht unter der Hand in eine umfassende Kontrolle überführen, die einer Fachaufsicht im Effekt nahekäme.

Für eine staatliche Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten ergibt sich nach alledem sowohl eine sachliche Grenze darin, daß die in Betracht kommenden Aufsichtsmaßstäbe und auch die Vollziehung dieser Maßstäbe im Einzelfall einer Begrenzung durch die Rundfunkfreiheit unterliegen, als auch eine institutionelle Grenze, die aus der Einrichtung der publizistisch-kulturellen Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten resultiert. Zwar kann man es für nötig halten, eine staatliche Rechtsaufsicht jedenfalls im Hinblick auf die Möglichkeit vorzusehen, daß die Rundfunkselfverwaltung im Einzelfall endgültig versagt oder von den pluralisti-

27 Vgl. BVerwGE 54, 29/36 – Rechtsaufsichtsmaßnahmen gegen Organe des NDR; *K. Berendes*, Zulässigkeit und Grenzen, 1973, S. 418; *W. A. Kewenig*, Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, 1978, S. 129; *M. Stock*, Hörfunk und Fernsehen, S. 111.

28 *F. Ossenbübl*, Rundfunkfreiheit, S. 63 ff.

29 *P. Lerche*, Landesbericht 1979, S. 98 ff.

schen Kräften mißbraucht wird.³⁰ Doch ändert diese Möglichkeit für den Grenzfall daran nichts, daß die reguläre und laufende Beaufsichtigung der Programmabarbeitung, der Wirtschaftsführung und der Finanzgebarung Sache der Rundfunkselfverwaltung ist, die ja gerade um dieser Zielsetzung willen eingerichtet worden ist. Wie das Bundesverfassungsgericht deutlich hervorgehoben hat, können Einflußmöglichkeiten der Exekutive, z. B. durch Staatsaufsicht, eine laufende wirksame Kontrolle und Einflußnahme der gesellschaftlichen Kräfte nicht ersetzen. Interne gesellschaftliche Kontrolle im Wege der gebotenen pluralistisch organisierten Autonomie des Rundfunks und staatliche Aufsicht als „Fremdkontrolle“ lassen sich nicht gegeneinander austauschen. Eine Aufsicht durch die staatliche Exekutive kann zudem nur als zusätzliches – und begrenztes – Sicherungsmittel in Betracht kommen, weil Rundfunkfreiheit nicht nur Freiheit von einseitigen gesellschaftlichen Einflüssen, sondern auch und in erster Linie Freiheit von staatlichem Einfluß ist. Im übrigen richtet sich staatliche Aufsicht als Rechtsaufsicht nur auf die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen. Fehlen diese, so geht sie ins Leere.³¹

c) Grenzen staatlicher Finanzkontrolle

Daß diese Erwägungen sich nicht auf die Programmaufgabe und die Programmgrundsätze beschränken können, sondern auch die Wirtschaftsführung und Finanzgebarung des Rundfunks betreffen müssen, ergibt sich aus der bereits beschriebenen sachlichen Verknüpfung dieser Bereiche. Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, daß ein staatliches Urteil über die Sparsamkeit der Ausgabenpolitik der Rundfunkanstalten letzten Endes nichts anderes bedeutet, als den Anstalten Vorschriften über ihre Programmgestaltung machen zu wollen, über die unter dem Schutz des Grundrechts der Rundfunkfreiheit nur sie selbst zu befinden haben.³² Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung können als Maßstäbe einer staatlichen Finanzkontrolle deshalb nur dann zum Zuge kommen, wenn der mit diesen Maßstäben eröffnete Gestaltungs- und Planungsspielraum hinsichtlich der Erfüllung des Programmauftrages als rechtlich der selbständigen Beurteilung durch die Rundfunkanstalten zukommend anerkannt wird.³³

30 Siehe *J. Wieland*, Markt oder Staat, 1984, S. 261; *H. von Mangoldt/F. Klein/Chr. Starck*, Art. 5 RNr. 87.

31 BVerfGE 57, 295/333f. – Vgl. ähnlich *Th. Maunz*, Staatsaufsicht über den Rundfunk, BayVBl. 1977, 526/531.

32 *O. Bachof/W. Rudolf*, Werbefernsehen, S. 33.

33 Daß *H. D. Jarass*, Freiheit des Rundfunks, S. 57, keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe hegt, auch wenn sie sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung bezieht, beruht auf dem zu engen Begriff der abzuwehrenden staatlichen Einflußnahme, bei der hier nur auf die „Abwehrkomponente“ abgestellt ist. „Allgemeine Forderungen“ nach größerer Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die in Entschließungen der Landtage erhoben werden (siehe *J. Linck*, Parlament und Rundfunk, S. 2439), lassen die gebotene Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unberührt.

Die staatliche Finanzkontrolle und die autonome Kontrolle der Finanzgebarung in den Anstalten sind rundfunkrechtlich und unter dem Blickwinkel des Grundrechts nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wesentlich verschieden. Kann man die anstaltsinterne Finanzkontrolle durch die Selbstverwaltungsorgane als eine – notwendige – Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit ansehen, so gilt das nicht ebenso für eine staatliche Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe oder im Rahmen der Rechtsaufsicht. Diese ist nicht Ausgestaltung, sondern Beschränkung des Grundrechts, bedarf deshalb der grundrechtlichen Rechtfertigung und muß die Eingriffsschranke des „allgemeinen“ Gesetzes (Art. 5 Abs. 2 GG) beachten.³⁴

Die Ausübung der Rechnungskontrolle durch den Rechnungshof ist, wie bereits behandelt,³⁵ eine Frage des Rundfunkrechts und nicht des allgemeinen Haushaltsrechts. Mit dieser Unterscheidung ist nicht die gesetzestechnische Einordnung dieser Frage, sondern ihre notwendige sachliche Zuordnung gemeint. Der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe haben den Verfassungsauftrag,³⁶ die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bzw. der Länder zu prüfen. Der Gesetzgeber der Haushaltsrechtsreform von 1969 wollte ausdrücklich, daß es keine prüfungsfreien Räume mehr gibt.³⁷

Während vor der Haushaltsreform von 1969 Adressat des Berichts und der Prüfungsbemerkungen des Bundesrechnungshofs die Bundesregierung war, die sie dann dem Bundestag zuleitete, ist jetzt der Bundestag unmittelbar Berichtsadressat, ebenso der Bundesrat. Entsprechend hat sich die Position der Rechnungsprüfung auf der Ebene der Länder geändert.³⁸ Die Sonderstellung der Rundfunkanstalten in der öffentlichen Haushaltswirtschaft und auch gegenüber der staatlichen Rechnungsprüfung ist dadurch jedoch nicht geändert worden.

Eine andere Einschätzung muß die Inanspruchnahme einer Rechnungslegung und Rechnungsprüfung gegenüber den Rundfunkanstalten erfahren, deren Ziel die Information des Parlaments und der Regierung im Hinblick auf die Entscheidung über eine Anpassung der Rundfunkgebühr ist.

In der Vorschrift des § 22 Abs. 6 WDR-Gesetz 1954/1974 war bestimmt:

„(6) Liegt ein Antrag auf Erhöhung der Rundfunkgebühren vor, so kann der Landtag den Landesrechnungshof mit einer gutachtlichen Stellungnahme beauftragen, ob die Forderung nach einer Erhöhung der Rundfunkgebühren gerecht-

34 Näheres bei *F. Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit, S. 40 ff.

35 Siehe oben unter II.4.

36 Zur „institutionellen Verfassungsgarantie“ der Rechnungsprüfung siehe *F. Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit, S. 45 ff.

37 Bericht des Haushalts-Ausschusses zu den Entwürfen zum Haushaltsgrundsätzegesetz und zur Bundeshaushaltsordnung, BT-Drucksache zu V/4378, 4379, S. 3 und 7.

38 *K. Wittrock*, Auf dem Weg zu einem neuen Bundesrechnungshofgesetz, DÖV 1984, 649; *Chr. Tomuschat*, Die parlamentarische Haushalts- und Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Staat 19, 1980, S. 1/18 ff.

fertigt ist; die Anstalt hat dem Landesrechnungshof zur Durchführung dieser gutachtlichen Stellungnahme auf Anforderung die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.“

Das danach in Ziel und Inhalt beschränkte „Gutachten des Landesrechnungshofes“ ist in dem neuen WDR-Gesetz von 1985 (§ 45) weiter ausgebaut und als Befugnis des Landtags gefaßt, den Landesrechnungshof mit einer „gutachtlichen Stellungnahme zur Finanzlage der Anstalt unter Berücksichtigung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung“ zu beauftragen.³⁹ In dieser Fassung, die einen Spielraum möglicher Mißverständnisse enthält, ist der Konflikt mit der Garantie des freien und unabhängigen Rundfunks angelegt. Der ebenfalls durch konfliktträchtige Unbestimmtheit gekennzeichnete Art. 13 Abs. 3 Bayer. Rundfunkgesetz in der Fassung des Art. 37 Nr. 7 Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz⁴⁰ ergänzt die bisherige Regelung über die Rechnungsprüfung durch die Anordnung:

„(3) Der Rechnungshof unterrichtet die Rechtsaufsichtsbehörde und den Bayerischen Landtag über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung und die finanzielle Entwicklung des Bayerischen Rundfunks.“

Damit sind jedenfalls die Eröffnung einer investigativen Beauftragung durch den Landtag und die ausdrückliche Statuierung eines staatlichen Prüfungsauftrages im Sinne der Berücksichtigung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung vermieden. Die Bestimmung könnte allerdings durch ihre weite Fassung die Auslegung möglich erscheinen lassen, der Oberste Rechnungshof habe nunmehr gegenüber dem Bayerischen Rundfunk eine gleichartige Prüfungsaufgabe wie gegenüber der Exekutive, für deren Verwaltungsführung und Wirtschaftsgebarung die Staatsregierung dem Landtag verantwortlich ist. Eine staatliche Finanzkontrolle oder Rechnungsprüfung gegenüber einer Rundfunkanstalt muß jedoch zwangsläufig mit dem Gebot der Staatsfreiheit in Widerspruch geraten, wenn sie eine laufende Überprüfung der Wirtschaftsführung und Finanzgebarung des Rundfunks durch die Regierung oder die Volksvertretung zur Folge hätte.⁴¹

³⁹ Siehe oben unter II.4.

⁴⁰ Durch diese Bestimmung soll dem Beschluß des Landtages vom 14. Juni 1983 betr. die Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch den Bayerischen Rundfunk entsprochen werden, in dem eine bessere Information des Landtages gefordert wurde (Begründung des MEG-Entwurfes, LTag Drucks. 10/3856, B, Zu Art. 37).

⁴¹ Siehe *H. W. Rombach*, Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines wirtschaftlichen Handelns der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: *K. Lüders* (Hrsg.), *Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, 1985, S. 51/63, 66. — Eine verfassungskonforme Auslegung des Art. 13 Abs. 3 Bayer. Rundfunkgesetz dahin, daß damit dem Rechnungshof nur eine gutachtliche Befugnis im Hinblick auf das Gesetzgebungsrecht des Landtages über die Rundfunkgebühr zugesprochen werde, begründet *A. Scharf*, Zur Rechtsstellung der Rundfunkanstalten, in: *Festschrift für Hugo von Wallis*, 1985, S. 519/524, und *ders.*, Neues Rundfunkrecht in Bayern, *ARD-Jahrbuch* 85, S. 433.

Eine staatliche Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle der Rundfunkanstalten, die sich im Hinblick auf die Anpassung der Rundfunkgebühr auf die Erfordernisse der dem Staat zukommenden gesetzgeberischen Entscheidung beschränkt, ist verfassungsrechtlich nicht angreifbar. Sie darf allerdings nicht als eine laufende Überprüfung der Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Rundfunkanstalt ausgestaltet oder durchgeführt werden. Denn eine derartige Kontrolle wäre weder geeignet, noch sonst notwendig, um die Entscheidung des Gesetzgebers vorzubereiten.

In der Erklärung der ARD-Gremienvorsitzenden vom Oktober 1983 ist kein Zweifel daran gelassen worden, daß die Rundfunkanstalten kraft ihrer Autonomie verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Selbstverantwortung die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit streng zu wahren. Es wird jedoch als erörterungsbedürftig bezeichnet, ob es system-, d. h. verfassungskonform, sei, wenn die Organe der Rundfunkanstalten zwar die Erfüllung der Programmaufgabe autonom bestimmen könnten und darin verfassungsrechtlich geschützt seien, andererseits aber durch finanzielle Vorgaben seitens der Staatsorgane diese Autonomie letztlich entscheidend beschnitten werden könnte. Es wäre zu überlegen – so wird gesagt – ob nicht auch insoweit das Verfassungsgebot gelte, daß der Rundfunk von den Ländern „staatsfrei“ zu organisieren sei.

Im ganzen ergibt sich, daß auch das Aufkommen aus den Rundfunkgebühren den Rundfunkanstalten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zur selbstverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen ist und daß deshalb auch die Überwachung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit grundsätzlich eine Sache der Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten ist. Nur aus besonderen Gründen, z. B. im Hinblick auf die Entscheidung über eine Anpassung der Rundfunkgebühren oder in dem Grenzfall einer Funktionsunfähigkeit der anstaltsinternen Selbstkontrolle, bliebe eine staatliche Überprüfung der Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Rundfunkanstalten im Einklang mit dem Gebot der Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

4. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Rundfunkgesetzgebung und den Staatseinfluß im Finanzwesen der Rundfunkanstalten

a) Rundfunkfinanzierung durch Gesetz

Zu der dem Gesetzgeber obliegenden „Entscheidung über die Grundlinien der Rundfunkordnung“⁴² gehören rundfunkrechtliche Bestimmungen über die Finanzierung der Rundfunkanstalten, die – unbeschadet der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hinsichtlich der Rundfunkorganisation – die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Anstalten sicherstellen. Der Stellung und der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entspricht es, daß die aufgrund Gesetzes von den

42 BVerfGE 57, 295/324.

Teilnehmern zu erhebende Rundfunkgebühr mit ihrem Aufkommen die wesentliche Finanzquelle der Rundfunkanstalten bildet. Richtschnur für die normative Bemessung der Rundfunkgebühr muß der Finanzbedarf der Anstalten sein, wie er sich aus dem allgemeinen Programmauftrag und aus den einzelnen Programmaufgaben der Rundfunkanstalten ergibt. Kraft des Grundrechts der Rundfunkfreiheit ist es Sache der publizistisch-kulturellen Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten, die Programmaufgaben in sachlicher und zeitlicher Konkretetheit zu planen und zu verwirklichen. Diese autonomen Programmentscheidungen stellen die wesentliche Vorgabe für die Bemessung des Finanzbedarfs der Anstalten dar.

Der rechtliche Grund für die Erhebung der Rundfunkgebühren ergibt sich aus den Rechtsbeziehungen zwischen den Rundfunkanstalten und den Rundfunkteilnehmern. Insofern haben die Rundfunkgebühren einen Entgeltcharakter. Die rechtliche Eigenart der Rundfunkgebühren läßt sich jedoch aus dem Entgeltcharakter nicht erschöpfend erklären. Zulässige und notwendige rundfunkpolitische Belange, die bei der Ausgestaltung und Bemessung der Rundfunkgebühren in Rechnung zu stellen sind, sind die Einheitlichkeit der Gebühren im Bundesgebiet, der Finanzausgleich zugunsten der kleineren Rundfunkanstalten, die Zuordnung der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu privaten Rundfunkunternehmen und schließlich die Einordnung des Rundfunksystems in den Gesamtbereich der Medien. Aus dieser rundfunk- und medienpolitischen Dimension der Rundfunkgebühr muß der Schluß gezogen werden, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere im Hinblick auf die sich entwickelnde neue Ordnung der Medien, durch politische Entscheidung zu schaffen sind. Sie ergeben sich nicht allein durch rechtliche Deduktion aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit und sie können auch nicht allein durch die Selbstverwaltung der Rundfunkanstalten oder unternehmerische Entscheidungen privater Rundfunkveranstalter hervorgerufen werden.⁴³ Mit der grundsätzlichen Zielsetzung, Gefahren und Mißbrauch abzuwehren, die die Freiheit des Rundfunks im Hinblick auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung beeinträchtigen könnten, muß das Konzept der Medien durch Gesetz geordnet und ausgeglichen werden.

b) Inhalt und Grenze der staatlichen Finanzierungsentscheidung

Die allgemeine Maxime, daß die rundfunkfreiheitliche Gewährleistung den Staat verpflichtet, eine „angemessene“ oder „funktionsgerechte“ Finanzierung der Rundfunkanstalten zu sichern,⁴⁴ läßt durchaus verschiedenartige Ausformungen des

43 Ministerpräsident *B. Vogel*, in: *M.-L. Kiefer*, Rundfunk im Umbruch, Media Perspektiven 1984, S. 273.

44 *O. Bachof/W. Rudolf*, Werbefernsehen, S. 27; *K. Stern*, Funktionsgerechte Finanzierung, 1968; *F. Ossenbübl*, Deutschlandfunk, S. 14 ff.; *H. Bethge*, Werbung, S. 693 ff.

„Finanzgewährleistungsanspruchs“ der bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu. Es wird damit jedoch der wesentliche Ausgangspunkt in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks festgehalten, dahin nämlich, daß die Erfüllung der den Anstalten normativ und durch autonome Entscheidungen gestellten Aufgaben durch die zugewiesenen und die zugelassenen Einnahmen der Anstalten gesichert sein muß, soweit diese Aufgaben zu der verfassungsrechtlich gewährleisteten und geschützten Rechtsstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören. Die danach zu finanzierenden Rundfunkaufgaben sind nicht statisch zu sehen, sondern haben eine wesentliche zukunftsbezogene und entwicklungsbetonte Seite. Die normative Finanzierungsregelung muß es dementsprechend auch den Rundfunkanstalten ermöglichen, auf dem Boden gesicherter Annahmen eine angemessene Programmplanung und sonstige Bedarfsplanung in Zukunft durchzuführen.⁴⁵ Kraft des aus der Rundfunkfreiheit abgeleiteten Gebots einer „funktionsgerechten Finanzierung“ kann nicht die Zuweisung oder Beibehaltung bestimmter Modalitäten der Finanzausstattung verlangt werden. Die finanzielle Garantiefunktion ruft jedoch einen Kompensationsanspruch der Rundfunkanstalten hervor, wenn die staatliche Verfügung über die Finanzierung bestehende Ressourcen beschneidet, z. B. durch Limitierung der Werbeeinnahmen, und dieser Eingriff die gebotene funktionsgerechte Finanzierung der Anstalten beeinträchtigt.⁴⁶

Die staatliche Regelung der Einnahmen und der Haushaltswirtschaft der Rundfunkanstalten muß deren autonome Programmverantwortung und die mit dem Programmauftrag in notwendigem Zusammenhang stehende Selbständigkeit der Personal-, Organisations- und Investitionspolitik der Anstalten respektieren. Diese Richtschnur bedeutet nicht nur eine – naturgemäß recht allgemeine – materielle Bindung des Gesetzgebers für die Ausgestaltung der Finanzierung und die Bemessung der Rundfunkgebühren. Aus ihr läßt sich auch der organisatorische Grundsatz ableiten, daß die gesetzliche Regelung über die Finanzierung der Rundfunkanstalten diesen eigene Mittel erschließen muß, die von den Anstalten selbstverantwortlich bewirtschaftet werden können. Auch insoweit kann nicht nur eine einzige Ausgestaltung als verfassungsrechtlich geboten oder zulässig angesehen werden. Als gesichert wird jedoch angenommen werden dürfen, daß die Unabhängigkeit des Rundfunks nicht mehr in ausreichendem Maße gesichert wäre, wenn die Finanzierung durch jährliche Zuschüsse aus Haushaltsmitteln erfolgen würde und diese Dotation ihre gesetzliche Grundlage nur in dem jährlich zu erlassenden und gegenüber den wechselnden politischen Konstellationen besonders anfälligen

45 F. Ossenbübl, Deutschlandfunk, S. 30 ff.

46 E. W. Fuhr/G. Krone, Interdependenzen, S. 143.

Haushaltsgesetz hätte.⁴⁷ Die Erschließung eigener und selbstverantwortlich zu bewirtschaftender Einnahmen der Rundfunkanstalten bietet die Gewähr für eine „funktionsgerechte“ Finanzierung der Rundfunkanstalten. Dies wird durch die normative Regelung der Rundfunkgebühren und die Zuweisung des Gebührenaufkommens an die Rundfunkanstalten, sowie die Zulassung einer ergänzenden Finanzierung im Wege der Wirtschaftswerbung erreicht.

c) Zulässigkeit und Grenze einer staatlichen Bindung der Mittelbewirtschaftung durch die Rundfunkanstalten

Liegt die normative Ausgestaltung und auch die Bemessung der Rundfunkgebühren in der Hand des Gesetzgebers, also der parlamentarischen Volksvertretungen der Länder, kann die Staatsfreiheit und Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten im Hinblick auf ihren Finanzbedarf nur gesichert sein, wenn die Bindung der gesetzgebenden Körperschaften an die autonomen Programmatscheidungen und Programmplanungen der Anstalten als ein Gebot des Verfassungsrechts anerkannt wird. Der Rechtsgrund dieser Bindung ist die Rundfunkfreiheit, die im Bereich des Programmauftrags die staatliche Gewährleistungspflicht hervorbringt. Die anstaltsübergreifende rundfunk- und medienpolitische Verantwortung des Gesetzgebers wiederum bewirkt, daß die politische Beurteilung und Entscheidung über die „Angemessenheit“ der Finanzausstattung der Rundfunkanstalten auch die anderen rundfunkpolitischen Belange zu berücksichtigen hat. Damit ist zugleich auch die verfassungsrechtliche Grenze möglicher Zweckbindungen von Teilen des Rundfunkgebührenaufkommens angegeben. Derartige Zweckbindungen können für die Rundfunkanstalten nur verbindlich sein, wenn sie durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes festgelegt werden. Sie können die Wirtschaftsführung der Rundfunkanstalten – was den sachlichen Gehalt derartiger Zweckbindungen angeht – nur nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beeinflussen. Programmgestaltung und Programmplanung sind derartigen Zweckbindungen grundsätzlich überhaupt entzogen. Soweit sich Zweckbindungen als notwendig erweisen sollten, müßten sie sich auf Rahmenvorgaben beschränken und die konkrete Ausfüllung und Verwirklichung den Anstalten überlassen, um die staatliche Ingerenz im Bereich der Anstaltsautonomie auf das unbedingt Erforderliche zu begrenzen.

Diese Grundsätze können einen Anhaltspunkt für die rechtliche Bedeutung der verschiedenartigen „Auflagen“ geben, mit denen die Ministerpräsidenten und die Landtage die Gebührenerhöhung 1982/83 begleitet haben. Eine staatsvertragliche und somit gesetzliche Grundlage haben nur die Abführung an den Deutschlandfunk und der „Kabelgroschen“ (Art. 2 und 3 Abs. 1 Staatsvertrag vom 6. 7./26. 10.

⁴⁷ W. Thieme, AöR 88, 1963, S. 75; O. Bachof/W. Rudolf, Werbefernsehen, S. 34; K. Stern, Funktionsgerechte Finanzierung, 1968, S. 48; F. Ossenbübl, Deutschlandfunk, S. 17, 27 ff.; V. Heydt, Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt, AöR 100, 1975, S. 584/600 ff.; H. Bethge, Werbung, S. 696.

1983).⁴⁸ Die „Absichtserklärungen“ der Landtage zu den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung durch die Rundfunkanstalten und über eine verbesserte Information der gesetzgebenden Körperschaften über die Finanzlage der Anstalten sind inzwischen zum Teil in die Rundfunk- oder die Haushaltsrechtsgesetzgebung eingegangen.⁴⁹

Das Feld verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen ist hier bereits betreten worden. Die Festsetzung und Anhebung der Rundfunkgebühr durch Gesetz, d. h. durch politische Entscheidung der Landtage, ist angesichts der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des staatsfreien Rundfunks nur solange hinnehmbar, als damit nicht ein staatlicher Einfluß auf die Programmverantwortung der Rundfunkanstalten im Wege von Auflagen, Maßgaben etc. verbunden wird. Die Rundfunkanstalten sind nicht ein Teil der staatlichen Exekutive und unterliegen nicht einer parlamentarischen Kontrolle im Sinne des parlamentarischen Regierungssystems.⁵⁰

Die übrigen Absichtserklärungen und Zweckbindungen sind politische Handlungen oder Äußerungen, die nicht notwendig zu einer auch rechtlichen Auseinandersetzung führen müssen. Dieser Punkt würde allerdings dann sogleich erreicht werden, wenn die Ministerpräsidenten oder die Landtage nach Ablauf der geltenden Gebührenfestsetzung ihre Entscheidung über Zeitpunkt oder Ausmaß einer Gebührenanhebung von der politisch als befriedigend anzusehenden Erfüllung der „Auflagen“ aus der vorangegangenen Gebührenfindung abhängig machen würden. Die scheinbar „nur“ politische Ingerenz kann ihrer Wirkung nach den verfassungsrechtlich meßbaren Charakter des Eingriffs in die Rundfunkfreiheit annehmen. Das politische Ermessen bei der Entscheidung über die Gebührenregelung kann – wenn es dem verfassungsrechtlichen Richtmaß entsprechen soll – nur an dem Finanzbedarf der Rundfunkanstalten ausgerichtet sein, in dessen Bemessung wiederum die selbständige, rechtlich vom Rundfunkrecht dirigierte Entscheidung der Anstalten über die Erfüllung des Programmauftrags als ein Faktor eingehen muß. Durch vorangehende politische Erklärungen der Ministerpräsidenten oder der Landtage kann die Ausübung des Ermessens bei der staatlichen Gebührenfindung nicht mit anderen Kriterien zu Lasten der Rundfunkanstalten gebunden oder eingeschränkt werden als sie ohnehin zu beachten sind.

Es kann nicht im Rechtsinn von „Auflagen“ gesprochen werden, die als Nebenpflichten von den Anstalten zu erfüllen wären, weil sie die Gebührenanhebung als begünstigende Staatshandlung erhalten und entgegengenommen hätten. Absichtserklärungen der Landtage etwa, daß die Zustimmung zu künftigen Gebührenerhöhungen davon abhängig gemacht oder sonst davon beeinflußt werden würde, ob und inwieweit den Grundsätzen und Forderungen der Landtage

48 Siehe oben unter II.4.d.

49 Siehe oben unter II.4. und IV.3.

50 *H. W. Rombach*, Möglichkeiten und Probleme, S. 63, 66, 68.

über die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet worden seien, können die Befugnisse des Staates gegenüber den Rundfunkanstalten in keiner Hinsicht erweitern. Ein rechtlich erhebliches Junktim zwischen neuer Gebührenerhebung und früheren Absichtserklärungen kann nicht entstanden und dürfte auch nicht gemeint sein.

Daß die Landtage sich ein eigenes Urteil über den Finanzbedarf der Anstalten – unter Respektierung der Programmgestaltungs- und -planungsautonomie der Rundfunkanstalten, zu der auch die Personalplanung und die Personalpolitik gehört – zu bilden haben und daß dabei die Finanzgebarung und Finanzentwicklung der Anstalten von Gewicht ist, entspricht nur der politischen Verantwortung des Gesetzgebers bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Dies werden die Anstalten schon von sich aus bei der Ermittlung und Beurteilung ihres Finanzbedarfs vor Augen haben, ebenso wie die Erklärungen der Ministerpräsidenten über die von ihnen „erwartete“ Verwendung bestimmter Anteile des Gebührenaufkommens. Diese Erklärungen können im übrigen nur als rundfunkpolitische und finanzwirtschaftliche Beurteilungen betrachtet werden, deren Beachtung – soweit nicht sachlich in die Programmplanungs- und -gestaltungsfreiheit eingegriffen wird – zugleich in die Verantwortung der Anstalten selbst fällt. Insgesamt kann die verfassungsrechtlich durch die Freiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der staatlichen Entscheidung auferlegte Bindung nicht durch politische Verknüpfung bei der Ausübung des gebührenpolitischen Ermessens umgangen oder gelockert werden.

Abgesehen von dem Ausnahmefall zulässiger Zweckbindungen einzelner Teile des Gebührenaufkommens ist es Sache der selbstverantwortlichen Bewirtschaftung der Mittel durch die Rundfunkanstalten, dabei auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Wirtschaftsführung im Hinblick auf die Programmaufgaben zu konkretisieren und die „Angemessenheit“ des Programmaufwands zu beurteilen. Da die „Angemessenheit“ des Aufwandes nur begrenzt geeignet ist, einen objektivierbaren Maßstab für die Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Handelns und der Leistungen der Rundfunkanstalten zu bieten,⁵¹ und da bei der Bemessung des unmittelbaren und des mittelbaren Programmaufwands die Kostenwirksamkeit von der Programmentcheidung kaum getrennt werden kann, würde es der Staatsfreiheit des Rundfunks widersprechen, wenn der staatlichen Rechtsaufsicht oder Rechnungsprüfung ein allgemeines Kontrollrecht über die Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelbewirtschaftung durch die Rundfunkanstalten zugestanden werden würde. Hier wie sonst ist eine „interne gesellschaftliche Kontrolle im Wege der gebotenen pluralistisch organisierten Autonomie des Rundfunks“⁵² die gebotene und regelmäßig ausreichende

51 H. W. Rombach, *Rundfunk im Umbruch*, S. 274.

52 BVerfGE 57, 295/333.

Garantie für die rechtmäßige Ausübung der autonomen Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsbefugnisse der Anstalten.

d) Die Verantwortung der publizistischen und kulturellen Selbstverwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Wenn die Gewährleistung einer verfassungsmäßigen, gesetzmäßigen und wirtschaftlichen Programmgestaltung und Finanzgebarung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wesentlich in die Hand ihrer publizistisch-kulturellen Selbstverwaltung gelegt wird, kommt es entscheidend auf die Wirksamkeit dieser Selbstverwaltung und darüber hinaus darauf an, daß die Selbstverwaltungsorgane und ihre Mitglieder ihre Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen nach dem Leitmaß der verfassungsrechtlichen Freiheit des Rundfunks auffassen. Die Selbstverwaltungsorgane sind „Sachwalter der Interessen der Allgemeinheit“.⁵³ Aus dem Gewährleistungsgehalt der Rundfunkfreiheit folgt, daß das Organisationsprinzip der Selbstverwaltung im Rundfunk weder als assoziierte Individualfreiheit der Journalisten, noch als Entfaltungsordnung der gesellschaftlichen Gruppen einzurichten ist. Die grundrechtliche Gewährleistung ist vielmehr Bezugspunkt und Richtlinie für die gesetzliche Ausgestaltung einer verfassungsmäßigen Rundfunkorganisation.⁵⁴ Aufgabe der Selbstverwaltungsorgane des Rundfunks ist es nicht, an der politischen Willensbildung des Volkes im Sinne des Art. 21 GG mitzuwirken. Sie haben vielmehr als Organe der Rundfunkanstalten im Rahmen des ihnen rundfunkrechtlich zugewiesenen Aufgabenkreises zu ihrem Teil zur Verwirklichung und Sicherung der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit beizutragen.⁵⁵ Die Selbstverwaltungsorgane haben Kontrollaufgaben im Hinblick auf die Erfüllung der Rundfunkaufgaben. Nicht dagegen ist es ihre Sache, durch Einflußnahme auf die Programmgestaltung ihrerseits die individuelle und öffentliche Meinungsbildung in die eine oder andere Richtung zu lenken.⁵⁶

53 BVerfGE 60, 53/65.

54 W. Hoffmann-Riem, Selbstverwaltung, S. 959, 965.

55 BVerfGE 60, 53/63.

56 BVerfGE 60, 53/65 f.

Literatur

- H. H. VON ARNIM, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984
- O. BACHOF/G. KISKER, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“, 1965
- O. BACHOF/W. RUDOLF, Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz? 1966
- P. BADURA, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980
- H. BAUSCH, Wie steht es mit der Rundfunkfreiheit? ARD-Jahrbuch 74, S. 22
- K. BERENDES, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, 1973
- ders., Zulässigkeit und Grenzen einer staatlichen Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten, DÖV 1975, 413
- H. BETHGE, Probleme der Staatsaufsicht über Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, RuF 1977, S. 41
- ders., Wem gehört die Rundfunkfreiheit? in: FS Georg Roeber, 1982, S. 13
- ders., Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Media Perspektiven 1983, S. 690
- E.-W. BÖCKENFÖRDE/J. WIELAND, Die Rundfunkfreiheit – ein Grundrecht? AfP 13, 1982, S. 77
- H. BRACK, Theoretische Betrachtungen über die Finanzierung von Hörfunk und Fernsehen, Rundfunk und Fernsehen, 1968, S. 239
- H. BÜHRINGER, Gründe für ein neues Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren, Media Perspektiven 1985, S. 1
- ders., Anmerkungen zur Erwiderung von Hanns-Eberhard Schleyer, Media Perspektiven 1985, 358
- M. BULLINGER, Neue Medien: Neue Aufgaben des Rechts? AfP 13, 1982, S. 69
- ders., Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 108, 1983, S. 161
- ders., Vom Staatsmonopol des Rundfunks zur Bürgerfreiheit der audiovisuellen Kommunikation, VBIBW 1983, 57
- ders., Strukturwandel von Rundfunk und Presse, NJW 1984, 385
- ders., Rundfunkwerbung im Umbruch der Medien, Ztschr. für Urheber- und Medienrecht/ Film und Recht 29, 1985, S. 121
- CHR. DEGENHART, Anmerkung zum FRAG-Urteil, DÖV 1981, 960
- Expertenkommission Neue Medien-EKM Baden-Württemberg, Abschlußbericht, 3 Bde., 1981
- H. J. FALLER, Medienfreiheit und Wirtschaftsfreiheit in verfassungsrechtlicher Sicht, DB 1983, 1029
- L. FRÖHLER/J. KORMANN, Staatliche Rechnungsprüfung bei den Handwerkskammern, GewArch 1984, S. 1
- E. W. FUHR/G. KRONE, Pay-TV und Rundfunkbegriff, Film und Recht 1983, 513
- dies., Interdependenzen zwischen Gebühren- und Werbeeinnahmen auf dem Gebiet der Rundfunkfinanzierung, AfP 1984, S. 141
- W. GEIGER, Verfassungsrechtliche Grundlagen der neuen Rundfunkordnung, AfP 1984, S. 136
- R. GROSS, Das Dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1982, 561
- ders., Zum Verfassungsgebot der Programmvielfalt im Rundfunk, DVBl. 1982, 1118
- ders., Länderkoordinierung in der Medienpolitik, DÖV 1983, 437
- ders., Verfassungsrechtlich bedeutsame Schwerpunkte der Mediengesetzgebung, Media Perspektiven 1984, S. 681
- A. GRUPP, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, 1983

- B. HENDRIKS, Landesrundfunkgesetze und Medienverflechtung. Anmerkungen zum 5. Hauptgutachten der Monopolkommission, *Media Perspektiven* 1984, S. 923
- G. HERRMANN, Zur Zuständigkeit für die Regelung der Rundfunkgebühren, *UFITA* 1967, S. 147
- ders., Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975
- ders., Auswirkungen des FRAG-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, *Film und Recht* 1981, 630
- V. HEYDT, Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt, *AöR* 100, 1975, S. 584
- W. HOFFMANN-RIEM, Vorbemerkung zum Stellenwert der „Thesen zur Fortentwicklung des Rundfunksystems“, *RuF* 1981, S. 463
- ders., Selbstverwaltung des Rundfunks und im Rundfunk, in: *Festgabe für G. Chr. von Unruh*, 1983, S. 951
- ders., Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk, *AöR* 109, 1984, S. 304
- ders., Rundfunkordnung im Aufbruch vom Binnen- zum Außenpluralismus, *Media Perspektiven* 1984, S. 613
- W. HOFFMANN-RIEM/D. STAMMLER/M. STOCK, *Thesen zur Fortentwicklung des Rundfunksystems*, 1983
- H. P. IPSEN, Mitbestimmung im Rundfunk, 1972
- ders., Zum Funktionsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der unmittelbaren Programmveranstaltung, *DÖV* 1974, 721
- ders., Rundfunk im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1983
- H. D. JARASS, *Die Freiheit der Massenmedien*, 1978
- ders., *Die Freiheit des Rundfunks vom Staat*, 1981
- ders., Grundfragen der künftigen Telekommunikationsordnung, *ZHR* 146, 1982, S. 166
- W. A. KEWENIG, *Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit*, 1978
- M.-L. KIEFER, *Rundfunk im Umbruch. Eine Tagung zur finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, *Media Perspektiven* 1984, S. 273
- H. H. KLEIN, *Die Rundfunkfreiheit*, 1978
- H. KONZEN/H. H. RUPP, Anmerkung zu *BVerfG* 13. 1. 1982, *EzA Art. 5 GG*, Nr. 9 S. 58 a
- K. KORINEK, *Landesbericht Österreich*, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*, 1979, S. 183
- F. KÜBLER, *Medienverflechtung*, 1982
- E. KULL, *Das FRAG-Urteil – Kritik und Prognose*, *Film und Recht* 1981, 644
- ders., *Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfreiheit*, *AfP* 12, 1981, S. 378
- ders., *Medien im Verfassungsrahmen*, in: *FS für Karl Bringmann*, 1982, S. 55
- ders., *Technische Kommunikationsfreiheit*, *AfP* 14, 1983, S. 256
- W. LEHR, *Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt*, *Media Perspektiven* 1983, S. 365
- G. LEIBHOLZ, *Grenzen der staatlichen Rechtsaufsicht gegenüber Rundfunk- und Fernsehanstalten*, in: *FS Ulrich Scheuner*, 1973, S. 363
- P. LERCHE, *Rechtsprobleme des Werbefernsehens*, 1965
- ders., *Landesbericht Bundesrepublik Deutschland*, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), *Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit*, 1979, S. 15
- ders., *Rechtliche Aspekte staatlicher Medienhilfe*, in: M. Löffler (Hrsg.), *Der Staat als Mäzen der Medien?* 1981, S. 1
- ders., *Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltsstandard*, *NJW* 1982, 1676
- ders., *Städte und Kabelkommunikation*, 1982
- ders., *Presse und privater Rundfunk*, 1984

- ders., Zum Rundfunkartikel der Bayerischen Verfassung – gestern und heute, in: Festgabe Bitburger Gespräche, 1984, S. 245
- ders., Verfassungsfragen zum Entwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eines Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz), AfP 1984, Heft 4
- J. LINCK, Parlament und Rundfunk, NJW 1984, 2433
- K. LÜDER (Hrsg.), Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1985
- O. MAIER, Zu Kostenstruktur und Kostenentwicklung der Rundfunkanstalten, Media Perspektiven 1982, 81
- ders., Die Problematik des schwindenden Eigenkapitals, ARD-Jahrbuch 84, S. 74
- O. MAIER/J. LOWAG, Kostenstruktur und Kostenentwicklung der Landesrundfunkanstalten, Media Perspektiven 1983, S. 741
- W. MALLMANN, Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen, 1975
- H. VON MANGOLDT/F. KLEIN/CHR. STARCK, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl., Bd. 1, 1985
- TH. MAUNZ, Staatsaufsicht über den Rundfunk, BayVBl. 1977, 526
- Monopolkommission, Sondergutachten 11: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, 1981
- I. VON MÜNCH, GG-Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl., 1985
- R. MUSSGNUMG, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, 2. Aufl., 1974, S. 259
- TH. OPPERMANN, Auf dem Wege zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland? JZ 1981, 721
- F. OSSENBUHL, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 1969
- ders., Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung, 1984
- W.-D. RING/CHR. ROTHEMUND, Die Gewährleistung der Meinungsvielfalt nach dem bayerischen Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz, Media Perspektiven 1985, S. 39
- G. ROEBER, Verfassungsrechtliche Weichenstellung für eine bundesdeutsche Medienpolitik, Film und Recht 1981, 621
- H. W. ROMBACH, Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines wirtschaftlichen Handelns der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: K. Lüder (Hrsg.), Rundfunk im Umbruch: Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1985, S. 51
- W. RUDOLF, Presse und Rundfunk, in: I. von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 1985, S. 785
- J. RÜGGERBERG, Rundfunk ohne Rundfunkgebühren? SWF-Journal 1985/3, S. 6
- M. RÜHL, Die Rundfunkgebühr – ein wohlfahrtsstaatlicher Preis, Media Perspektiven 1984, S. 589
- B. RÜTHERS, Programmfreiheit der Rundfunkanstalten und Arbeitsrechtsschutz der freien Mitarbeiter, DB 1982, 1869
- F. RULAND, Anmerkung zu BVerfGE 57, 295, JuS 1982, 58
- H. H. RUPP, Rechtsgutachten zur Aufteilung der Postkosten zwischen ARD und ZDF, 1982
- A. SCHARDT, Leistungen und Profil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder: Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist kein „medienpolitisches Gnadensbrot“, Media Perspektiven 1984, S. 913
- A. SCHARF, Die Rundfunkfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festschrift für Hans Joachim Faller, 1984, 477

- ders., Zur Rechtsstellung der Rundfunkanstalten, in: Festschrift für Hugo von Wallis, 1985, S. 519
- ders., Neues Rundfunkrecht in Bayern, ARD-Jahrbuch 85, S. 433
- J. SCHERER, Rundfunkfreiheit als Verfahrensgarantie, RuF 1980, 322
- ders., Breitbandverkabelung – am Recht vorbei? DÖV 1984, 52
- M. SCHEUNER, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, 1982
- H.-E. SCHLEYER, Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren hat sich bewährt, Media Perspektiven 1985, 355
- B. SCHLINK/J. WIELAND, Rechtsprobleme der Organisation neuer Medien, JURA 1985, 570
- W. SCHMIDT, Anmerkung zum FRAG-Urteil, DVBl. 1981, 920
- ders., Flankenschutz für die Rundfunkfreiheit, NJW 1982, 1442
- ders., Rundfunkvielfalt. Möglichkeiten und Grenzen einer „pluralistischen“ Rundfunkorganisation, 1984
- W. SCHMITT GLAESER, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979
- H.-P. SCHNEIDER, Rundfunkvielfalt und Gruppenrelevanz im Kulturstaat, Rundfunk und Fernsehen 1982, 425
- R. SCHOLZ, Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1981, 561
- ders., Medienverflechtung, AfP 14, 1983, S. 261
- W. SCHRECKENBERGER, Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung von Fragen der Wirtschaftlichkeit und der sich verändernden Medienordnung, in: K. Stern u. a., Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1984, S. 5
- G. F. SCHUPPERT, Kommende Nutzung des Kabelrundfunks, in: Expertenkommission Neue Medien – EKM Baden-Württemberg, Abschlußbericht 1981, Bd. II, S. 21
- M. SEIDEL (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, 1983
- F.-W. VON SELL, Wirtschaftswerbung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und in den Neuen Medien, ARD-Jahrbuch 84, S. 88
- W. SIGG, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1983
- CHR. STARCK, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, NJW 1980, 1359
- ders., Kommunikationsfreiheit und Rundfunkorganisation hierzulande und anderswo, JZ 1980, 436
- ders., Teilhabeansprüche auf Rundfunkkontrolle und ihre gesetzliche Durchsetzung, in: FS für Martin Löffler, 1980, S. 375
- ders., Die Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtlichen Grundlagen der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern, JZ 1983, 405
- U. STEINER, Zur Kulturförderung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Festschrift für Heinz Hübner, 1984, S. 799
- K. STERN, Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat, 1968
- ders., Neue Medien – neue Aufgaben des Rechts? DVBl. 1982, 1109
- ders. (Hrsg.), Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1984
- K. STERN/H. BETHGE, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, 1971
- M. STOCK, Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit? RuF 28, 1980, S. 336
- ders., Das Hörfunk- und Fernsehsystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: M. Seidel (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, 1983, S. 25
- ders., Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985

- CHR. TOMUSCHAT, Die parlamentarische Haushalts- und Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Staat 19, 1980, S. 1
- R. WANK, Die freien Mitarbeiter bei den Rundfunkanstalten und das Bundesverfassungsgericht, RdA 1982, 363
- R. H. WEBER, Publizistische und wirtschaftliche Strukturen im Rundfunkbereich, Schweizer Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 82, 1981, S. 385
- J. WIELAND, Die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk, Staat 20, 1981, S. 97
- ders., Markt oder Staat als Garanten der Freiheit, Staat 23, 1984, S. 245
- K. WITTROCK, Auf dem Weg zu einem neuen Bundesrechnungshof-Gesetz, DÖV 1984, 649
- E. WUFKA, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, 1971

Beiträge zum Rundfunkrecht

Herausgegeben im Auftrage der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland vom Hessischen Rundfunk, Frankfurt am Main

- Heft 1 Prof. Dr. Hans Schneider
Werbung im Rundfunk
- Heft 2 Prof. Dr. Peter Lerche
Rechtsprobleme des Werbefernsehens
- Heft 3 Prof. Dr. Kurt Bussmann
Die Beziehung der Rundfunkanstalten zu den Zeitungsverlagen unter der Sicht des Wettbewerbsrecht
- Heft 4 Prof. Dr. Ludwig Fröhler
Werbefernsehen und Pressefreiheit
- Heft 5 Prof. Dr. Herbert Krüger
Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien
- Heft 6 Prof. Dr. Ludwig Fröhler
Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Verbot des Werbefernsehens durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
- Heft 7 Prof. Dr. Hans Schneider
Rundfunkanstalten und Mehrwertsteuer
- Heft 8 Prof. Dr. Konrad Hesse
Die Regelung von Rundfunkleistungen der Bundespost durch Rechtsverordnung
- Heft 9 Prof. Dr. Otto Bachof
Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz?
- Heft 10 Prof. Dr. Karl August Bettermann
Legislative ohne Posttarifhoheit
- Heft 11 Prof. Dr. Peter Lerche
Rundfunkmonopol
-

-
- Heft 12 Dr. Eduard Wufka
Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der
Rundfunkfreiheit
- Heft 13 Prof. Dr. Klaus Stern und Dr. Herbert Bethge
Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk
- Heft 14 Prof. Dr. Hans Peter Ipsen
Mitbestimmung im Rundfunk
- Heft 15 Prof. Dr. Peter Lerche
Fernsehabgabe und Bundeskompetenz
- Heft 16 Dr. Erwin Gehrhardt
Gewaltdarstellungsverbot und Grundgesetz
- Heft 17 Prof. Dr. Fritz Ossenbühl
Rechtsprobleme der freien Mitarbeit im Rundfunk
- Heft 18 Prof. Dr. Herbert Bethge
Staatshaftung für den staatsfreien Rundfunk?
- Heft 19 Prof. Dr. Friedrich Kübler
Massenmedien und öffentliche Veranstaltungen
- Heft 20 Prof. Dr. Herbert Bethge
Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öffentlich-
rechtlichen Rundfunks
- Heft 21 Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem
Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation
- Heft 22 Prof. Dr. Walter Schmidt
Die Rundfunkgewährleistung
- Heft 23 Prof. Dr. Bernd-Peter Lange
Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische
Organisation bei Rundfunkveranstaltern
- Heft 24 Prof. Dr. Peter Badura
Verfassungsrechtliche Bindungen der
Rundfunkgesetzgebung
-

-
- Heft 25 Prof. Dr. Jost Delbrück
Direkter Satellitenrundfunk
und nationaler Regelungsvorbehalt
- Heft 26 Prof. Dr. Friedrich Kübler
Medienverflechtung
- Heft 27 Dr. Alfred Grupp
Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts
- Heft 28 Prof. Dr. Hans Peter Ipsen
Rundfunk im Europäischen Gemeinschaftsrecht
- Heft 29 Prof. Dr. Manfred Löwisch
Befristete Vertragsverhältnisse programmgestaltender
Mitarbeiter der Rundfunkanstalten
- Heft 30 Prof. Dr. Fritz Ossenbühl
Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung
- Heft 31 Prof. Dr. Walter Schmidt
Rundfunkvielfalt
- Heft 32 Prof. Dr. Herbert Bethge
Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk
- Heft 33 Prof. Dr. Friedrich Kübler
Rundfunkauftrag und Programminformation
- Heft 34 Prof. Dr. Fritz Ossenbühl
Rundfunk zwischen nationalem Verfassungsrecht
und europäischem Gemeinschaftsrecht.

ALFRED METZNER VERLAG · FRANKFURT

