

Friedrich Schmitt

Die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten



Nomos

**Materialien zur rechtswissenschaftlichen
Medien- und Informationsforschung**

Herausgegeben von
Prof. Dr. Martin Eifert
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

Band 83

Friedrich Schmitt

Die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten



Nomos

Die Open-Access-Veröffentlichung dieses Titels wurde durch die Dachinitiative „Hochschule.digital Niedersachsen“ des Landes Niedersachsen ermöglicht.

Dekanin: Prof. Dr. Katharina von Koppenfels-Spies
Erstgutachter: Prof. Dr. Friedrich Schoch
Zweitgutachter: Prof. Dr. Johannes Masing
Tag der mündlichen Prüfung: 15. November 2022
Dissertationsort: Freiburg im Breisgau
Erscheinungsjahr: 2023

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Freiburg, Univ., Diss., 2022

1. Auflage 2023

© Friedrich Schmitt

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1107-0

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4227-6

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748942276>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
4.0 International Lizenz.

Vorwort

Die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist seit geraumer Zeit Gegenstand gesellschaftspolitischer Debatten. Ziel der vorliegenden Arbeit ist, dieses Thema rechtswissenschaftlich zu erschließen. Die Arbeit wurde im Wintersemester 2022/2023 von der Juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Gesetzgebung und Literatur befinden sich auf dem Stand Februar 2023; der voraussichtlich am 1. Juli 2023 in Kraft tretende Dritte Medienänderungsstaatsvertrag konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Friedrich Schoch, für die stets zugewandte Betreuung meiner Promotion und die ebenso schöne wie lehrreiche Zeit als Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl. Herrn Richter am BVerfG a. D. Professor Dr. Dr. h. c. Johannes Masing danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Für die wertvollen Anregungen aus der Praxis gebührt Herrn Dr. Hermann Eicher Dank. Stellvertretend für die Herausgeber danke ich Herrn Professor Dr. Jens-Peter Schneider für die freundliche Aufnahme dieser Arbeit in die von ihm mitverantwortete Schriftenreihe.

Für die jahrelange Förderung während des Studiums und anschließend der Promotion danke ich der Studienstiftung des deutschen Volkes, die meinen Werdegang mit Vertrauen begleitet hat. Dem Niedersachsen-Konsortium danke ich für die großzügige Finanzierung der Drucklegung.

Ohne persönlichen Rückhalt wäre diese Arbeit schließlich nie entstanden. Zwar kann ich meinem Dank dafür mit wenigen Worten kaum Ausdruck verleihen, besonders erwähnen möchte ich aber: Jakob Bach, Alexander Beyer, Anne Homeier, Malte Stedtnitz und Malte Zopfs. Nichts anderes gilt für meine Familie, meine Eltern Barbara und Paul, meine Schwester Susanna, und meine beiden Tanten Angela und Susanna.

Für so Vieles, im Grunde genommen für alles danke ich Theresa. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Frankfurt am Main, im Februar 2023

Friedrich Schmitt

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abkürzungsverzeichnis | 23 |
| Einführung | 33 |
| § 1 Hintergrund: Transparenz im gesellschaftspolitischen Kontext | 33 |
| A. Konjunktur der Transparenz-Gesetzgebung | 33 |
| B. Ambivalenz der Transparenz | 36 |
| C. Transparenzdebatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk | 36 |
| § 2 Ausgangspunkt: Transparenz als Aspekt der Akzeptanz, Kontrolle und Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten | 41 |
| A. Instrumentelles Verständnis der Transparenz | 41 |
| B. Voraussetzungen und Grenzen des Mittels Transparenz | 43 |
| C. Potenziale der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten | 44 |
| I. Gesellschaftliche Perspektive | 45 |
| II. Senderperspektive | 46 |
| III. Perspektive der Untersuchung | 47 |
| § 3 Forschungsinteresse: Transparenz als (Rechts-)Begriff | 51 |
| A. Begriff der Transparenz | 52 |
| I. Transparenz als Vorgang des Abbaus von Informationsasymmetrien | 53 |
| 1. Prämisse: Existenz einer Informationsasymmetrie | 53 |
| 2. Transparenz als (Kommunikations-)Vorgang | 54 |
| 3. Berücksichtigung der Adressatenperspektive | 55 |
| II. Abgrenzung und Gegenbegriff | 56 |
| III. Ergebnis: Spezifisches Forschungsinteresse der Untersuchung | 56 |

| | |
|---|-----------|
| B. Facetten der Transparenz | 57 |
| I. Faktische Relationen | 57 |
| 1. Mögliche Wirkrichtungen der Transparenz | 58 |
| 2. Ergebnistransparenz und Verfahrenstransparenz | 58 |
| 3. Zeitliche Dimension der Transparenz | 59 |
| 4. Qualitative Dimension der Transparenz | 59 |
| 5. Gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Kontext | 60 |
| II. Rechtliche Relativierungen | 60 |
| C. Grenzen des Forschungsinteresses | 62 |
| D. Gang der Untersuchung | 63 |
| Teil 1: Objektiv-rechtliche Transparenz der Rundfunkanstalten | 65 |
| § 4 Fokus: Gremien, Programmgestaltung und Finanzen sowie Geschäftsführung | 65 |
| A. Transparenz der Gremien | 66 |
| B. Transparenz der Programmgestaltung | 67 |
| C. Finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung | 68 |
| § 5 Transparenz der Rundfunkgremien | 71 |
| A. Binnenstruktur öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten | 71 |
| I. Rundfunkrat als kollegiales Hauptorgan | 72 |
| II. Verwaltungsrat als internes Geschäftsführungsaufsichtsorgan | 76 |
| III. Intendant als monokratisches Exekutivorgan | 78 |
| IV. Terminologie: „Aufsicht“, „Kontrolle“ und „Überwachung“ | 80 |
| B. Verfassungsrechtliche Determinanten | 82 |
| I. Interne Transparenz im Kontext der binnenpluralistischen Rundfunkaufsicht | 82 |
| 1. Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem | 83 |
| 2. Gremien als Sachwalter der Allgemeinheit und Garanten medialer Vielfaltsicherung | 85 |

| | |
|---|-----|
| 3. Effektiver und unabhängiger Einfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags | 87 |
| 4. Information als Funktionsbedingung effektiver und unabhängiger Gremienaufsicht | 88 |
| a) Parallele zum parlamentarischen Informationsrecht | 89 |
| b) Fremdinformation und Selbstinformation | 90 |
| c) Grenzen der gremienspezifischen Informationsrechte | 91 |
| II. Mindestmaß externer Gremientransparenz | 92 |
| 1. Grundrechtliche Fundierung mit demokratiethoretischen Elementen | 93 |
| a) Staats- und Gruppenferne des Rundfunks | 93 |
| b) „Art der Aufgabe“ der Gremien | 95 |
| c) Aktivierung der Öffentlichkeit als Ergänzung zur internen Rundfunkaufsicht | 96 |
| 2. Kompetenzgerechter Maßstab externer Gremientransparenz | 97 |
| 3. Verfassungsrechtliches „Mindestmaß“ und seine Grenzen | 100 |
| III. Fazit: Interdependenz zwischen interner und externer Transparenz | 101 |
| C. Interne Transparenz: Fremd- und Selbstinformationsrechte der Gremien | 102 |
| I. Informationsrechte des Rundfunkrats | 103 |
| 1. Auskunfts- und Einsichtsrecht | 103 |
| 2. Zitier- und Fragerecht | 104 |
| 3. Externer Sachverstand | 107 |
| II. Informationsrechte des Verwaltungsrats | 108 |
| 1. Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrecht | 108 |
| 2. Zitier- und Fragerecht | 109 |
| 3. Externer Sachverstand | 110 |
| III. Informationsrechte als wehrfähige Organrechte | 111 |
| IV. Fazit: Entwicklungsrückstand des Rundfunkrechts | 113 |
| D. Externe Gremientransparenz | 115 |
| I. Rundfunkrat | 115 |
| 1. Zusammensetzung | 115 |

| | |
|--|-----|
| 2. Sitzungen | 116 |
| a) Tagesordnungen | 116 |
| b) Sitzungsöffentlichkeit | 117 |
| i. Regel-Ausnahme-Verhältnis | 118 |
| ii. Sitzungsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit | 119 |
| iii. Echtzeitübertragungen im Internet | 120 |
| c) Beratungsgrundlagen | 122 |
| d) Sitzungsdokumentation | 123 |
| 3. Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder | 126 |
| 4. Ausschüsse | 126 |
| II. Verwaltungsrat | 129 |
| 1. Zusammensetzung | 129 |
| 2. Sitzungen | 129 |
| 3. Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder | 131 |
| 4. Ausschüsse | 131 |
| III. Gerichtliche Durchsetzbarkeit objektiver Transparenzpflichten | 132 |
| 1. Objektive Transparenzpflichten als wehrfähige Organrechte | 133 |
| 2. Objektive Transparenzpflichten als subjektiv- öffentliche Rechte | 135 |
| IV. Fazit: Gesetzliches „Mindest-Mindestmaß“ externer Gremientransparenz | 137 |
| E. Spielräume für autonome Initiativen | 139 |
| I. Selbstverwaltungsrecht öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten | 139 |
| II. Reichweite des parlamentsgesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalts | 142 |
| 1. Parlamentsgesetzlicher Ausgestaltungsvorbehalt, oder: „positive Ordnung“ | 143 |
| 2. Externe Gremientransparenz als Gegenstand der positiven Ordnung | 145 |
| 3. Ergebnis: Parlamentsgesetzlicher Ausgestaltungsvorbehalt für Grundsatzentscheidungen zum Umfang externer Transparenz | 148 |

| | |
|---|-----|
| III. Verbleibende Spielräume für untergesetzliche Transparenzpflichten | 149 |
| F. Informelle Strukturen („Freundeskreise“) | 151 |
| I. Ursachen für die Bildung der Freundeskreise | 151 |
| II. Funktion und Bedeutung der Freundeskreise | 152 |
| III. Freundeskreise als blinder Fleck | 154 |
| G. Bewertung: Mindestmaß externer Transparenz anstelle gesellschaftlicher Teilhabe | 156 |
| § 6 Transparenz der Programmgestaltung | 159 |
| A. Verfassungsrechtliche Determinanten | 159 |
| I. Verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung | 160 |
| 1. Informantenschutz | 161 |
| 2. Redaktionsgeheimnis | 163 |
| 3. Schranken der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr | 165 |
| a) Anforderungen an die Beschränkung von Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis | 166 |
| b) (Un-)Zulässigkeit externer Transparenzpflichten | 167 |
| c) Ergebnis: Grenzen für die externe Transparenz der Programmgestaltung | 168 |
| II. Relativierung: Analogie zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ | 168 |
| 1. Die Figur des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung | 169 |
| 2. Impulse für die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung | 172 |
| a) Redaktionsgeheimnis | 173 |
| b) Informantenschutz | 176 |
| III. Fazit: Wenig Raum für den Erlass externer Transparenzpflichten | 178 |
| B. Transparenz der internen Programmaufsicht | 179 |
| I. Keine Programmgestaltungskompetenz des Rundfunkrats | 179 |

| | |
|--|-----|
| II. Programmbezogene Kompetenzen des Rundfunkrats | 181 |
| 1. Programmberatung | 182 |
| 2. Festlegung der Programmrichtlinien | 182 |
| 3. Programmüberwachung und -kontrolle | 183 |
| 4. Behandlung der Programmbeschwerden | 186 |
| III. Transparenz des Rundfunkrats im Bereich programmbezogener Kompetenzausübung | 188 |
| C. Verfahrenstransparenz des Drei-Stufen-Tests zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Teledienauftrags | 189 |
| I. Struktur des Drei-Stufen-Tests | 190 |
| II. Beihilferechtlicher Hintergrund | 192 |
| III. Unionsrechtliche Transparenz-Vorgaben für die Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Teledienauftrags | 195 |
| IV. Unabhängige Sachverhaltsaufklärung | 197 |
| 1. Stellungnahmen Dritter, § 32 Abs. 5 S. 1, 2 MStV | 198 |
| 2. Obligatorisches Gutachten zu marktrelevanten Auswirkungen, § 32 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 MStV | 199 |
| 3. Fakultative Gutachten | 199 |
| 4. Sonstige Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung | 200 |
| V. Verfahrenstransparenz | 200 |
| 1. Stellungnahmen Dritter, § 32 Abs. 5 S. 1, 2 MStV | 201 |
| 2. Obligatorisches und fakultative Gutachten, § 32 Abs. 6 S. 4 MStV | 202 |
| 3. Verfahrensabschluss: Prüfungsergebnis und Angebotsbeschreibung | 204 |
| 4. Transparenz der Rundfunkratssitzungen bei der Wahrnehmung der Aufgaben gem. § 32 MStV | 205 |
| VI. Fazit: Ungenutzte Potenziale | 206 |
| D. Programmbezogene Veröffentlichungs- und Berichtspflichten | 209 |
| I. Prozedurale Auftragskonkretisierung gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV | 210 |
| 1. Anwendungsbereich | 210 |
| 2. Verfahrensstruktur und -konzept | 211 |

| | |
|---|-----|
| 3. Inhaltliche Anforderungen an den Bericht gem. § 31 Abs. 2 MStV | 212 |
| II. Aufgabenplanung der DW | 213 |
| III. Produzentenbericht gem. § 31 Abs. 3 MStV | 215 |
| IV. Programmbeschwerden | 216 |
| V. Kooperationen | 217 |
| E. Bewertung: Transparenz der Programmgestaltung zwischen interner Programmkontrolle, prozeduralen Verfahrenskonzepten und rechtspolitischen Perspektiven | 218 |
| § 7 Finanzielle Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung | 221 |
| A. Unionsrechtliche Einwirkungen | 223 |
| I. Beihilferechtliche Transparenzpflichten | 223 |
| 1. Getrennte Buchführung – Umsetzung der Transparenzrichtlinie | 225 |
| a) Anwendbarkeit der Transparenzrichtlinie | 226 |
| b) Anforderungen an die Buchführung der Rundfunkanstalten | 227 |
| c) Ergebnis: Transparenz allein gegenüber der Europäischen Kommission | 228 |
| 2. Finanzierungs- und Beteiligungskontrolle | 229 |
| 3. Sportübertragungsrechte und sonstige ausschließliche „Premiumrechte“ | 230 |
| II. Vergaberechtliches Transparenzgebot | 231 |
| 1. Anwendungsbereich des Kartellvergaberichts | 232 |
| 2. Staatliche Finanzierung der Rundfunkanstalten | 232 |
| 3. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als öffentliche Auftraggeber | 233 |
| 4. Konsequenz: Geltung des vergaberechtlichen Transparenzgebots | 234 |
| III. Fazit: Transparenz im Zeichen des europäischen Binnenmarktes | 236 |
| B. Verfassungsrechtliche Determinanten | 237 |
| I. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeitsanforderungen an Vorzugslasten | 238 |

| | |
|---|-----|
| II. Rundfunkverfassungsrecht: Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung | 241 |
| 1. Ausgangspunkt: Rundfunkfinanzierung als strukturelles Dilemma | 242 |
| 2. Lösung: Grundrechtsschutz durch Verfahren | 244 |
| 3. Fazit: Transparenz als Mittel zur Disziplinierung staatlicher Machtentfaltung | 246 |
| III. Handlungs-, Organisations- und Finanzierungsformunabhängigkeit binnenpluralistischer Aufsichts- und Informationsrechte | 247 |
| 1. Modellkonsistenz: Umfassender Gremieneinfluss auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags | 250 |
| 2. Informationsrechte als Voraussetzung binnenpluralistischer Gremienaufsicht | 252 |
| 3. Fazit: Keine Flucht ins Privatrecht | 253 |
| IV. Insbesondere: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Offenlegung von individuellen Vergütungen und Honoraren | 255 |
| 1. Vorrang öffentlicher Informationsinteressen bei herausgehobenen Funktionsträgern der mittelbaren Staatsverwaltung | 257 |
| 2. Geltung der verfassungsgerichtlichen Leitgedanken für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk | 259 |
| 3. Unionsrechtliche und konventionsrechtliche Grenzen | 260 |
| V. Rundfunkverfassungsrechtliche Grenzen der finanziellen Transparenz und Transparenz der Geschäftsführung | 262 |
| 1. Grundsatz: Verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung | 263 |
| 2. Zeitliche Dimension: Zulässigkeit retrospektiver Transparenz | 263 |
| 3. Objektive Wirkungen der Programmautonomie | 264 |
| 4. Konsequenzen der institutionellen Finanzierungsgarantie | 265 |

| | |
|--|-----|
| C. Transparenz der Finanzbedarfsermittlung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – KEF | 266 |
| I. Vorlagepflichten der Rundfunkanstalten und Ermittlungsbefugnisse der KEF | 269 |
| II. Inter-Akteur-Transparenz | 271 |
| III. Externe Transparenz: Berichtspflicht der KEF | 273 |
| IV. Fazit: Wesentlicher Beitrag zur Transparenz der Sender mit Defiziten im Detail | 275 |
| D. Transparenz der internen Geschäftsführungsaufsicht – Rundfunkrat und Verwaltungsrat | 276 |
| I. Rundfunkrat | 278 |
| 1. Kompetenzen im finanziellen und geschäftlichen Bereich | 278 |
| 2. Interne Transparenz | 282 |
| 3. Externe Transparenz | 284 |
| II. Verwaltungsrat | 285 |
| 1. Kompetenzen im finanziellen und geschäftlichen Bereich | 285 |
| 2. Interne Transparenz | 289 |
| 3. Externe Transparenz | 290 |
| III. Fazit: Abbau interner Informationsasymmetrien unter Ausschluss der Öffentlichkeit | 290 |
| E. Transparenz der externen Finanzkontrolle – (Landes-)Rechnungshöfe | 291 |
| I. Rechnungshofprüfung der Rundfunkanstalten einschließlich ihrer kommerziellen Tätigkeiten | 294 |
| 1. Informations-, Auskunfts- und Einsichtsrechte der Rechnungshöfe | 297 |
| 2. Inter-Akteur-Transparenz | 300 |
| 3. Externe Transparenz: Veröffentlichung des Prüfberichts | 304 |
| II. Rechnungshofprüfung der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sowie ihrer kommerziellen Tätigkeiten | 306 |
| III. Fazit: Transparenz der externen Finanzkontrolle als Korrelat autonomer Haushalts- und Wirtschaftsführung | 309 |

| | |
|---|-----|
| F. Veröffentlichungs- und Berichtspflichten | 310 |
| I. Finanzielles und geschäftliches Gebaren | 311 |
| II. Bezüge, Honorare und Leistungen sowie Tarifstrukturen | 313 |
| 1. Rundfunkrechtliche Veröffentlichungspflichten | 314 |
| a) Veröffentlichungspflichten der Rundfunkanstalten | 314 |
| b) Veröffentlichungspflichten der Tochter- und Beteiligungsunternehmen | 316 |
| 2. Haushaltsrechtliche und sonstige landesrechtliche Veröffentlichungspflichten | 317 |
| III. Unternehmensbeteiligungen | 319 |
| G. Bewertung: Unionsrecht als Katalysator nationaler Entwicklungen | 320 |
| § 8 Transparenz der Rundfunkanstalten in weiteren Bereichen | 325 |
| A. Satzungen, Geschäftsordnungen und Richtlinien | 325 |
| B. Personalauswahl | 327 |
| C. Rundfunkdatenschutzaufsicht | 329 |
| § 9 Synthese | 333 |
| A. Die <i>normative</i> Steuerung des Abbaus von Informationsasymmetrien: Potenziale und Limitierungen | 333 |
| I. Transparenz im Kontext verfahrensrechtlichen Denkens | 333 |
| II. Gremientransparenz als „Schlüssel“ zur Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten | 338 |
| III. Grenzen normativer Steuerung | 340 |
| B. Die <i>institutionelle</i> Dimension: Professionalisierung der internen Rundfunkaufsicht | 340 |
| C. <i>Kulturelle</i> Faktoren: Selbstverständnis, Mentalität und Initiative als Vorbedingungen der Transparenz | 343 |

| | |
|---|------------|
| Teil 2: Subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten | 345 |
| § 10 Fokus: Informationsfreiheitsrecht | 345 |
| A. Funktionen der Informationsfreiheit | 347 |
| B. Informationsfreiheit als rechtspolitische Entscheidung | 348 |
| C. Gemeinsame Grundstruktur der Informationsfreiheitsgesetze | 350 |
| § 11 Der individuelle Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht | 353 |
| A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung | 356 |
| I. Herrschende Lehre: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk „zwischen Staat und Gesellschaft“ | 358 |
| 1. „Staatsfreiheit“ der öffentlichen Meinungsbildung | 358 |
| 2. „Staatsferne“ des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks | 359 |
| 3. Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlicher Freiheit | 360 |
| 4. Ergebnis: Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft“ | 361 |
| II. Unionsrechtliche Perspektive | 362 |
| III. Verfassungsrechtliche Einordnung | 363 |
| 1. Rechtsprechung des BVerfG | 364 |
| a) Ambivalenz: Rundfunk zwischen „staatlicher Aufgabe“ und „Staatsfreiheit“ | 364 |
| b) Konsolidierung: Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung“ | 367 |
| 2. „Staatsferne“ des Rundfunks | 368 |
| a) „Staatsferne“ Wahrnehmung staatlicher Aufgaben im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung | 369 |

| | |
|--|-----|
| b) Das Gebot der „Staatsferne“ als Modus der Aufgabenwahrnehmung | 372 |
| 3. Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlicher Freiheit | 374 |
| a) Grundrechtsausübung als Rechtsverhältnis bei der Aufgabenwahrnehmung | 375 |
| b) Konfusion der „Konfusion“ | 377 |
| 4. Die Veranstaltung von Rundfunk als öffentliche und (konkurrierende) Staatsaufgabe | 378 |
| a) „Öffentliche“ und „staatliche“ Aufgaben | 378 |
| b) Die Bestimmung der Staatsaufgaben als Frage des positiven Rechts | 380 |
| c) Konsequenzen der „modernen“ Grundrechtsdogmatik für die Lehre von den Staatsaufgaben | 381 |
| d) Die Veranstaltung von Rundfunk als informationelle und kulturelle Daseinsvorsorge | 383 |
| e) Ergebnis: Aufgabenverteilung in der verfassungsrechtlichen Medienordnung | 386 |
| IV. Verfassungstheoretische Perspektive: Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft | 388 |
| 1. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als funktionale Differenzierung | 389 |
| 2. Validität der Unterscheidung im demokratischen Leistungs- und Sozialstaat der Gegenwart | 390 |
| 3. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als „Bedingung individueller Freiheit“ | 392 |
| 4. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als Voraussetzung der Lehre von den Staatsaufgaben | 394 |
| V. Fazit: Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe der Rundfunkanstalten | 395 |

| | |
|---|-----|
| B. Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht | 396 |
| I. Bundesrundfunkanstalt DW und (Ein-)Landesrundfunkanstalten | 397 |
| 1. Anspruchsverpflichtung von DW, HR, RB, SR und WDR nach Informationsfreiheitsrecht | 398 |
| 2. Voraussetzungsvoller Auskunftsanspruch gegen den BR gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG | 399 |
| 3. Unzulässigkeit anstaltseigener „Informationsfreiheitssatzungen“ | 400 |
| II. Mehr-Länder-Rundfunkanstalten | 402 |
| 1. Voraussetzung: Staatsvertragliche Geltungsanordnung | 403 |
| 2. Befund: Weitgehende gesetzgeberische Untätigkeit | 408 |
| 3. Sonderfall NDR: Staatsvertragliche Vollregelung des Informationszugangs gem. § 47 NDR-StV | 409 |
| III. Beitragsservice und sonstige Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit | 411 |
| IV. Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten | 413 |
| 1. Verfahrensrecht: Formeller Anspruchsgegner | 414 |
| 2. Materieller Tatbestand: Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung | 416 |
| 3. Konsequenz: Informationspflicht als Frage des konkreten Einzelfalls | 419 |
| V. Fazit: Informationsfreiheitsrecht als Gegenstand der Rechtspolitik | 421 |
| C. Verhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu anderen Rechtsvorschriften | 422 |
| I. Normenkonkurrenz zwischen informationsfreiheitsrechtlichem Mindeststandard und gesetzlich angeordneter Subsidiarität | 423 |
| 1. Allgemeines Informationsfreiheitsrecht als Mindeststandard | 423 |
| 2. Subsidiarität des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts | 424 |

| | |
|--|-----|
| II. Verhältnis zu der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten | 426 |
| III. Verhältnis zu Informationszugangsrechten des Fachrechts | 428 |
| 1. Medienrechtlicher Auskunftsanspruch | 429 |
| a) Anspruchsverpflichtung der Rundfunkanstalten nach Medienrecht | 429 |
| b) Konkurrenzverhältnis zwischen Medienrecht und Informationsfreiheitsrecht | 431 |
| c) Idealkonkurrenz zwischen Medienrecht und Informationsfreiheitsrecht | 432 |
| 2. Rundfunkrechtliche Beweissicherungsrechte | 433 |
| 3. Datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch gem. Art. 15 Abs. 1 DS-GVO | 435 |
| 4. Informationszugangsansprüche im Vergaberecht | 436 |
| IV. Fazit: Informationsfreiheitsrecht als faktischer Mindeststandard | 437 |
| D. Informationsrestriktionen | 438 |
| I. Schutz der Rundfunkfreiheit bzw. „journalistisch-redaktioneller Informationen“ | 439 |
| 1. Einheitlicher (Mindest-)Standard | 439 |
| a) Gesetzliche Informationsrestriktionen zugunsten „journalistisch-redaktioneller“ Informationen | 439 |
| b) Verfassungsrechtliche Determinierung | 441 |
| 2. Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ als Ausprägung der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung | 442 |
| a) Rekapitulation: Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis | 443 |
| b) Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ als Abgrenzungsfrage | 444 |
| c) Ergebnis: Keine Umdeutung einer Teilausnahme in eine Bereichsausnahme | 446 |
| 3. Darlegungslast der Rundfunkanstalten | 447 |
| II. Schutz personenbezogener Daten | 447 |
| III. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen | 448 |

| | |
|--|-----|
| E. Bewertung | 450 |
| Gesamtbilanz | 453 |
| A. Ausgangspunkt: Prozeduraler Transparenz-Begriff | 453 |
| B. Verfassungsrecht: Zwischen Transparenzgebot und Vertraulichkeitsgewähr | 454 |
| C. Rundfunkrecht: Transparenz durch Prozeduralisierung | 456 |
| D. Informationsfreiheitsrecht: Rundfunkanstalten als Behörden | 457 |
| E. Zusammenschau: Wechselverhältnis zwischen objektiv-rechtlicher Transparenz und subjektiv-rechtlicher Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten | 459 |
| F. Ausblick | 460 |
| I. Öffentlichkeitsarbeit als Aspekt der Transparenz | 460 |
| II. Verantwortung von Parlamenten und Landesregierungen | 462 |
| Literaturverzeichnis | 465 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| a. A. | andere Ansicht |
| a. F. | alter Fassung |
| AbgG | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages |
| ABl EU | Amtsblatt der Europäischen Union |
| Abs. | Absatz |
| AEUV | Vertrag über der Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AfP | Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (hervorgegangen aus dem „Archiv für Presserecht“) |
| AIG | Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz |
| AktG | Aktiengesetz |
| Alt. | Alternative |
| Anl. | Anlage |
| Anm. | Anmerkung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts |
| ArchG | Archivgesetz |
| ARD | Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland |
| Art. | Artikel |
| BArchG | Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes |
| Bay | Bayern/Bayerisch(-e/-er/-es) |
| BayVBl | Bayerische Verwaltungsblätter |
| BayVerfGH | Bayerischer Verfassungsgerichtshof |
| BBankG | Gesetz über die Deutsche Bundesbank |
| BBC | British Broadcasting Corporation |
| Bbg | Brandenburg/Brandenburgisch(-e/-er/-es) |
| Bd. | Band |
| BDSG | Bundesdatenschutzgesetz |
| BeckOK | Beck'scher Online-Kommentar |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|---|
| BeckRS | Beck-Rechtsprechung |
| BerlBG | Berliner Betriebe-Gesetz |
| BfDI | Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit |
| BGBI | Bundesgesetzblatt |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BHO | Bundeshaushaltsordnung |
| BKartA | Bundeskartellamt |
| BKR | Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht |
| Bln | Berlin/Berliner |
| BNDG | Gesetz über den Bundesnachrichtendienst |
| BR | Bayerischer Rundfunk |
| Brem | Freie Hansestadt Bremen/Bremisch(-e/-er/-es) |
| BremDSGVOAG | Bremisches Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung |
| BR-G | Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ |
| BRHG | Gesetz über den Bundesrechnungshof |
| BR-Satzung | Satzung des Bayerischen Rundfunks |
| BSG | Bundessozialgericht |
| bspw. | beispielsweise |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| Buchst. | Buchstabe |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGG | Gesetz über das Bundesverfassungsgericht |
| BVerfG-K | Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts |
| BW | Baden-Württemberg |
| bzw. | beziehungsweise |
| d. h. | das heißt |
| ders. | derselbe |

| | |
|-------------|---|
| dies. | dieselbe |
| DLR | Deutschlandradio |
| DLR-Satzung | Satzung der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ |
| DLR-StV | Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung |
| Drs. | Drucksache |
| DSG | Datenschutzgesetz |
| DS-GVO | Datenschutz-Grundverordnung |
| DStR | Deutsches Steuerrecht |
| DVB1 | Deutsches Verwaltungsblatt |
| DW | Deutsche Welle |
| DW-G | Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts „Deutsche Welle“ |
| DW-Satzung | Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts Deutsche Welle |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EG-Vertrag | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EigVO | Eigenbetriebsverordnung |
| Einl | Einleitung |
| EMRK | Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfrei- heiten |
| endg. | endgültig |
| EntgTranspG | Entgelttransparenzgesetz |
| Entsch. | Entscheidung |
| epd | Evangelischer Pressedienst |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Union |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte-Zeitschrift |
| EUR | Europarecht |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| f./ff. | folgende |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------------|---|
| FAS | Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| Fn. | Fußnote |
| gem. | gemäß |
| GemO | Gemeindeordnung |
| GenTG | Gesetz zur Regelung der Gentechnik |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GmbHG | Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung |
| GO BR-Rundfunkrat | Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Bayerischen Rundfunks |
| GO BR-Verwaltungsrat | Geschäftsordnung des Verwaltungsrats des Bayerischen Rundfunks |
| GO DLR-Hörfunkrat | Geschäftsordnung des Hörfunkrats der gemeinnützigen Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ |
| GO DLR-Verwaltungsrat | Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der gemeinnützigen Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ |
| GO DW-Rundfunkrat | Geschäftsordnung des Rundfunkrats der Deutschen Welle |
| GO DW-Verwaltungsrat | Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der Deutschen Welle |
| GO NDR-Rundfunkrat | Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Norddeutschen Rundfunks |
| GO NDR-Verwaltungsrat | Geschäftsordnung des Verwaltungsrats des Norddeutschen Rundfunks |
| GO SR-Rundfunkrat | Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Saarländischen Rundfunks |
| GO RBB-Rundfunkrat | Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Rundfunk Berlin-Brandenburg |
| GO RB-Rundfunkrat | Geschäftsordnung für den Rundfunkrat von Radio Bremen |
| GO RB-Verwaltungsrat | Geschäftsordnung des Verwaltungsrats von Radio Bremen |
| GO WDR-Rundfunkrat | Geschäftsordnung des Rundfunkrats des Westdeutschen Rundfunks Köln |
| GO ZDF-Fernsehrat | Geschäftsordnung des Fernsehrats der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ |

| | |
|-----------------------|---|
| GO ZDF-Verwaltungsrat | Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ |
| GRCh | Charta der Grundrechte der Europäischen Union |
| GVBl | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| GwG | Geldwäschegesetz |
| Hess | Hessen/Hessisch(-e/-er/-es) |
| HessDSIG | Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz |
| HessVGh | Hessischer Verwaltungsgerichtshof |
| HGB | Handelsgesetzbuch |
| Hmb | Freie und Hansestadt Hamburg/Hamburgisch(-e/-er/-es) |
| HmbBfDI | Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit |
| HR | Hessischer Rundfunk |
| HR-G | Gesetz über den Hessischen Rundfunk |
| HR-Satzung | Satzung des Hessischen Rundfunks über die betriebliche Ordnung |
| Hs. | Halbsatz |
| HStR | Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland |
| i. d. F. | in der Fassung |
| i. e. | id est |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| IFG | Informationsfreiheitsgesetz |
| IZG | Informationszugangsgesetz |
| JB InfoR | Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht |
| JöR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart |
| JZ | Juristenzeitung |
| K&R | Kommunikation & Recht |
| Kap. | Kapitel |
| KEF | Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten |
| KommJur | Kommunaljurist |
| LArchG | Landesarchivgesetz |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|--|
| LFGB | Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetz- buch |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung |
| LMedienG | Landesmediengesetz |
| LobbyRG | Lobbyregistergesetz |
| LPG | Landespressegesetz |
| LSA | Sachsen-Anhalt |
| LT | Landtag |
| LT-Drs. | Landtags-Drucksache |
| LTranspG | Landestransparenzgesetz |
| LV | Landesverfassung |
| m. umf. Nachw. | mit umfangreichen Nachweisen |
| m. w. Bsp. | mit weiteren Beispielen |
| m. w. Nachw. | mit weiteren Nachweisen |
| m. | mit |
| MDR | Mitteldeutscher Rundfunk |
| MDR-Satzung | Satzung des Mitteldeutschen Rundfunks |
| MDR-StV | Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk |
| Mio. | Million(en) |
| MMR | Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung |
| MStV | Medienstaatsvertrag |
| MüKo | Münchener Kommentar |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| n. F. | neuer Fassung |
| NDR | Norddeutscher Rundfunk |
| NDR-Satzung | Satzung des Norddeutschen Rundfunks |
| NDR-StV | Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk |
| Nds | Niedersachsen/Niedersächsisch(-e/-er/-es) |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NordÖR | Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland |
| Nr. | Nummer |
| Nrn. | Nummern |

| | |
|-------------|---|
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NVwZ-RR | NVwZ Rechtsprechungs-Report |
| NWVBl | Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter |
| NZBau | Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht |
| NZG | Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht |
| NZI | Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht |
| NZKart | Neue Zeitschrift für Kartellrecht |
| NZS | Neue Zeitschrift für Sozialrecht |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| OLG | Oberlandesgericht |
| ORF | Österreichischer Rundfunk |
| ÖstVerfGH | Österreichischer Verfassungsgerichtshof |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| PartG | Gesetz über die politischen Parteien |
| PVT | Public Value Test |
| RÄndStV | Rundfunkänderungsstaatsvertrag |
| RB | Radio Bremen |
| RBB | Rundfunk Berlin-Brandenburg |
| RBB-FinO | Finanzordnung für den Rundfunk Berlin-Brandenburg |
| RBB-Satzung | Satzung des Rundfunk Berlin-Brandenburg |
| RBB-StV | Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg |
| RB-G | Radio-Bremen-Gesetz |
| RB-Satzung | Satzung von Radio Bremen |
| RBStV | Rundfunkbeitragsstaatsvertrag |
| RFinStV | Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag |
| RL | Richtlinie |
| Rn. | Randnummer |
| RP | Rheinland-Pfalz |
| RuF | Rundfunk und Fernsehen |
| S. | Seite |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------------|---|
| Sächs | Sächsisch(-e/-er/-es) |
| SächsVBl | Sächsische Verwaltungsblätter |
| SGB III | Drittes Buch des Sozialgesetzbuchs |
| SGB IV | Viertes Buch des Sozialgesetzbuchs |
| SGB V | Fünftes Buch des Sozialgesetzbuchs |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SL | Saarland |
| SMG | Saarländisches Mediengesetz |
| SparkG | Sparkassengesetz |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SR | Saarländischer Rundfunk |
| SR-Datenschutz-Satzung | Satzung über den Datenschutz beim Saarländischen Rundfunk |
| SRF | Schweizer Radio und Fernsehen |
| SR-Satzung | Satzung des Saarländischen Rundfunks |
| st. Rspr. | ständige Rechtsprechung |
| StPO | Strafprozessordnung |
| SWR | Südwestrundfunk |
| SWR-Satzung | Hauptsatzung des Südwestrundfunks |
| SWR-StV | Staatsvertrag über den Südwestrundfunk |
| Tab. | Tabelle |
| Thür | Thüringisch(-e/-er/-es) |
| ThürVerfGH | Thüringer Verfassungsgerichtshof |
| TOP | Tagesordnungspunkt |
| TranspG | Transparenzgesetz |
| TranspRLG | Transparenzrichtlinie-Gesetz |
| Tz. | Textziffer |
| u. a. | unter anderem |
| Umdr. | Umdruck |
| v. | vom/von |
| Var. | Variante |
| VBIBW | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg |
| Verf. | Verfasser |

| | |
|-------------|--|
| VergabeR | Zeitschrift für Vergaberecht |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| vgl. | vergleiche |
| VgV | Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge |
| VIG | Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation |
| VK | Vergabekammer |
| VOB/A | Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A |
| Vorb | Vorbemerkung |
| VR | Verwaltungsrundschau |
| VRL | Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WDR | Westdeutscher Rundfunk |
| WDR-FinO | Satzung über das Finanzwesen des Westdeutschen Rundfunks Köln |
| WDR-G | Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ |
| WDR-Satzung | Satzung des Westdeutschen Rundfunks Köln |
| wistra | Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht |
| WTO | Welthandelsorganisation |
| ZD | Zeitschrift für Datenschutz |
| ZDF | Zweites Deutsches Fernsehen |
| ZDF-FinO | Finanzordnung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ |
| ZDF-Satzung | Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ |
| ZDF-StV | ZDF-Staatsvertrag |
| ZevKR | Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung |
| ZGI | Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht |
| Ziff. | Ziffer |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| ZIP | Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| ZParl | Zeitschrift für Parlamentsfragen |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| ZUM | Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht |
| ZUM-RD | ZUM-Rechtsprechungsdienst |