

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 demokratietheoretischen 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 Telemedienauftrags	189
I.	Struktur des Drei-Stufen-Tests	190
II.	Beihilferechtlicher Hintergrund	192
III.	Unionsrechtliche Transparenz-Vorgaben für die Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags	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 Kartellvergaberechts	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