



Claudia Gotzmann:

Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung ihrer Organisation als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 87). München 2004: Verlag C. H. Beck. 39,00 Euro, 212 Seiten.

Anstalten des öffentlichen Rechts haben die Vermutung gesteigerter Rechtstreue für sich, nehmen dies zumindest in Anspruch. Nicht zuletzt deshalb wurden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, von verfassungsrechtlichen Implikationen einmal abgesehen, stets nur einer begrenzten staatlichen Aufsicht unterworfen. Für die staatliche Rechtsaufsicht gilt zudem der Grundsatz der Subsidiarität. Sie kann erst dann einschreiten, wenn anstaltsinterne Aufsicht nicht zur Abhilfe führt. Auf ihr, auf den anstaltsinternen Gremien liegt jedoch der Schwerpunkt der Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk; sie wird in ihrer Effizienz insgesamt eher zurückhaltend beurteilt. Effiziente Aufsicht ist jedoch auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht per se verzichtbar. Denn dass öffentlich-rechtliche Anstalten kraft Gesetzes einem besonderen Auftrag verpflichtet sind, bietet noch nicht die Gewähr dafür, dass die hieraus folgenden Bindungen auch ausnahmslos beachtet werden. Dies erfolgt schon aus jenem institutionstypischen „Selbstbehauptungs- und Ausweitunginteresse“ (BVerfGE 87, 181/202), das bei öffentlich-rechtlichen Institutionen nicht generell

negiert werden darf und das sich auch gegenüber gesetzlich auferlegten Bindungen selbständigen kann. Dies kann öffentlich-rechtliche Anstalten veranlassen, besonders unter den Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Veranstaltern, sich über Begrenzungen ihres Programmauftrags und Schranken für ihre wirtschaftlichen Aktivitäten hinwegzusetzen. Eben deshalb ist die Effizienz der anstaltsinternen Aufsicht beschränkt. Denn die anstaltsinternen Organe fühlen sich, zumal unter Wettbewerbsbedingungen, primär ihrer eigenen Anstalt verpflichtet. Anders lassen sich immer wieder zu beobachtende gravierende Verstöße gegen Erfordernisse des Jugendschutzes in öffentlich-rechtlichen Programmen zur besten Sendezeit ebenso wenig erklären, wie die für den unbefangenen Betrachter eklatante Zunahme des „product placement“ in den beiden großen öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen. Und wenn etwa die Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ bei rechtlich problematischen Aktivitäten wie der Zusammenarbeit mit T-online oder dem Onlineangebot *Leute heute* oder auch dem ZDF-Medienpark letztlich doch zurückgerudert ist, so waren es gravierende rechtliche Einwände von außen, die hier zu besserer Einsicht führten – die anstaltsinternen Gremien hatten rechtliche Bedenken nicht weiter verfolgt. Ob also das Konzept der primär anstaltsinternen Aufsicht und der nur begrenzten nachrangigen Staatsaufsicht noch adäquat ist, mag mit guten Gründen bezweifelt werden. Eben diese Entwicklungen beschreibt *Claudia Gotzmann* als Ausgangspunkt ihrer Untersuchung über die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, einer von Klaus Stern betreuten Kölner Dissertation. Die, hierin zeigt sich die Stern'sche Schule, in Aufbau und Gedankenführung außerordentlich klare und übersichtliche Arbeit gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil untersucht die *Verfasserin*, ausgehend von der ebenso grundlegenden wie häufig beiseite gelassenen Erkenntnis, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten eben Anstalten des öffentlichen Rechts sind und als solche anstaltsrechtlichen Bindungen unterliegen, die grundsätzliche verfassungsrechtliche Thematik der Staatsaufsicht über Anstalten des öffentlichen Rechts. Im zweiten Hauptteil werden dann die Besonderheiten behandelt, die sich dar-

aus ergeben, dass die Rundfunkanstalten als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit eine Sonderstellung innerhalb der öffentlich-rechtlichen Anstalten einnehmen.

Im ersten, im engeren Sinn anstaltsrechtlichen Teil der Untersuchung befasst sich *Gotzmann* nach präzisen begrifflichen Klärungen, was die Begriffe der Anstalt und der Aufsicht, Letztere in Abgrenzung zu Kontrolle und Leitung, betrifft, im Schwerpunkt mit der Frage, ob verfassungsrechtlich zwingend ein Mindestmaß an staatlicher Aufsicht über Anstalten des öffentlichen Rechts gefordert ist. Dass der hierfür bemühte Grundsatz der Einheit der Verwaltung die Funktion der Staatsaufsicht beschreibt, jedoch kein eigenständiger verfassungsrechtlicher Grundsatz ist, mag er auch vereinzelt landesverfassungsrechtlich Anklang gefunden haben, darin ist der *Verfasserin* ebenso zuzustimmen wie in der Ableitung eines Aufsichtserfordernisses aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Dies betrifft jedenfalls im Regelfall öffentlich-rechtliche Anstalten, die „im Allgemeinen“ Staatsgewalt im Sinn des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG ausüben. Sind es insoweit Erfordernisse demokratischer Legitimation, die jedenfalls ein Mindestmaß an staatlicher Aufsicht als Rechtsaufsicht bedingen, so wird eben dies zwingend auch gefordert durch das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes und die ihm immanente und unverzichtbare Gesetzesbindung der Verwaltung. Dass also im allgemeinen Anstaltsrecht die Staatsaufsicht über die Anstalten des öffentlichen Rechts verfassungsrechtlich zwingend gefordert ist, jedenfalls in der Form der Rechtsaufsicht, dies legt die *Autorin* mit erfreulicher Klarheit überzeugend dar.

Ob nun dieser allgemeine anstaltsrechtliche Aufsichtsprinzip entgegen der ganz herrschenden Meinung trotz ihrer Sondersituation auch auf die Rundfunkanstalten Anwendung findet und diese notwendig staatlicher Rechtsaufsicht unterworfen sein müssten, dies zu untersuchen, ist Anliegen des zweiten Teils der Arbeit. Einleitend wird dabei kurz die Entstehung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach dem Zweiten Weltkrieg und die aktuelle Rechtslage in der Ausgestaltung der Staatsaufsicht geschildert. Zur Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten klärt die *Autorin* vor allem in der Rechtsprechung gebrauchten, nicht

ganz eindeutigen Begriff der öffentlichen, nicht staatlichen Aufgabe und zeigt auch zutreffend auf, dass die Frage nach der Zugehörigkeit des Rundfunks zur „mittelbaren Staatsverwaltung“ sich schon deshalb nicht eindeutig beantworten lässt, weil auch letzterer Begriff eben nicht eindeutig ist. Als Ansatzpunkt für Aufsichtserfordernisse sieht die *Verfasserin* auch insoweit Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Unter Gesichtspunkten demokratischer Legitimation sieht sie es als entscheidend an, ob den Anstalten staatliche Aufgaben übertragen sind, was sie zutreffend nur für Randbereiche, wie die durch Verwaltungsakt erfolgende Vergabe von Wahlwerbesendezeiten an politische Parteien, bejaht. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, so *Gotzmann*, gilt jedoch für die vollziehende Gewalt im weitesten Sinn und damit auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Diese zentrale These der Untersuchung, so sehr sie mir in der Sache beifallswürdig erscheint, wird nun allerdings recht beiläufig gebracht; gerade hierzu müsste insgesamt fundierter argumentiert werden. Dass die Gesetzesbindung der Anstalten in der Konsequenz Staatsaufsicht bedingt, da die anstaltsinterne Aufsicht nicht adäquat ist, ist in der Konsequenz dann ohne weiteres einsichtig.

Staatsaufsicht über den Rundfunk bedarf der Rechtfertigung gegenüber dem Grundsatz der Rundfunkfreiheit. Zutreffend wird Staatsfreiheit als ein Verbot staatlicher Beherrschung interpretiert, dem hier jedoch mit einer Beschränkung des Aufsichtsgegenstands wie auch in der Beschränkung des Aufsichtsmaßstabs hinreichend Rechnung getragen wird. Bemerkenswert erscheint die Erkenntnis, dass die aus anstaltslicher Sicht meist als Verfassungsgebot postulierte Subsidiarität der staatlichen Aufsicht nur einfachgesetzlich begründet ist. Die etwas begriffliche Differenzierung, ob Staatsaufsicht der Ebene der Grundrechtsausgestaltung zuzurechnen oder aber als Grundrechtseingriff zu qualifizieren ist, erscheint mir nicht recht weiterführend und auch in der Sache nicht überzeugend, zumal Aufsichtsmaßnahmen im Verhältnis zu Selbstverwaltungskörperschaften Eingriffe im klassischen Sinn darstellen. Schließlich wendet die Untersuchung sich noch der Frage zu, ob es im Zuge der Ausgestaltung der Rundfunkordnung, wie sie durch Art. 5 Abs. 1

Satz 2 GG gefordert ist, der Einführung einer externen Aufsicht auch gegenüber öffentlich-rechtlichem Rundfunk bedarf. In gewissem Widerspruch zu ihrer in der Frage der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung entwickelten Position erachtet die *Verfasserin* hier nun die anstaltsinterne Gremienaufsicht als ausreichend. Dies kann man, muss man freilich nicht so sehen, doch hätte man sich gerade in dieser aktuellen Thematik mehr Problemgespür gewünscht.

Es ist bedauerlich, dass die *Verfasserin* es versäumt hat, zu dieser aktuellen und dringenden Fragestellung vertiefende Gesichtspunkte beizutragen, was auf der soliden dogmatischen Grundlage der Untersuchung an sich gut möglich gewesen wäre. Gleichermassen bedauerlich ist es, dass die aktuelle europarechtliche Dimension der Frage keine Erwähnung findet. Doch auch als solide dogmatische Bestandsaufnahme, die immerhin eine Reihe gängiger Fehlvorstellungen zu rechtzurücken vermag, erwirbt sich die Arbeit wesentliche Verdienste. In der aktuellen Diskussion um eine Neustrukturierung der Rundfunkaufsicht schafft sie wichtige Grundlagen.

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig