

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 226

Die Staatsaufsicht über den Rundfunk

Von

Konrad Berendes



Duncker & Humblot · Berlin

KONRAD BERENDES

Die Staatsaufsicht über den Rundfunk

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 226

Die Staatsaufsicht über den Rundfunk

Von

Dr. Konrad Berendes



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03003 6

Vorwort

Die hier veröffentlichte Arbeit hat im Wintersemester 1972/73 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn in nur unwesentlich veränderter Fassung als Dissertation vorgelegen. Rechtsprechung und Literatur sind auf den Stand vom 1. April 1973 gebracht worden.

An dieser Stelle möchte ich vor allem Herrn Professor Dr. *Fritz Ossenbühl* danken, der die Arbeit angeregt und durch wertvolle Hinweise gefördert hat. Mein Dank gilt ferner Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *Johannes Broermann* für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Bonn, im April 1973

Konrad Berendes

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
<i>Erster Teil</i>	
Allgemeine Grundlagen der staatlichen Rundfunkaufsicht	19
<i>Erstes Kapitel: Die Staatsaufsicht in der rundfunkrechtlichen Praxis und theoretischen Grundlegung</i>	19
§ 1 Praktische Beispiele staatlicher Rundfunkaufsicht	19
I. Die praktische Bedeutung der staatlichen Rundfunkaufsicht	19
II. Beispiele staatlicher Rundfunkaufsicht	19
III. Außerrechtliche Einwirkungen auf den Rundfunk	23
§ 2 Begriff und Wesen der Staatsaufsicht	23
I. Staatsaufsicht und staatliche Rundfunkaufsicht	23
II. Der Begriff der „Aufsicht“	24
III. Der Begriff der „Staatsaufsicht“	26
1. Die „Organ-“ bzw. „Ämteraufsicht“	26
2. Die allgemeine und besondere „Untertanenaufsicht“	27
3. Die Staatsaufsicht i. e. S.	27
IV. Erscheinungsformen und Rechtsprobleme der Staatsaufsicht	28
V. Das Wesen der Staatsaufsicht	30
<i>Zweites Kapitel: Das Aufsichtsobjekt: Der Rundfunk</i>	32
§ 3 Begriff und Wesen des Rundfunks	32
I. Der Begriff des Rundfunks	32
1. Bisherige Versuche einer Begriffsbestimmung	32
2. Die konstitutiven Merkmale des Rundfunkbegriffs	34
II. Das Wesen des Rundfunks	37
§ 4 Die Organisation des Rundfunks	38
I. Organisationsmodelle für den Rundfunk im allgemeinen	38
1. Rundfunkform und Staatsform	38
2. Die Arten der Rundfunksysteme	39
II. Die Organisation des deutschen Rundfunks	41
1. Die äußere Organisation	41

2. Die innere Organisation	42
3. Zur Kritik der gegenwärtigen Rundfunkorganisation	44
<i>Drittes Kapitel: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der staatlichen Rundfunkaufsicht</i>	<i>45</i>
§ 5 Rundfunk und Grundgesetz	45
I. Die Funktion des Rundfunks im demokratischen Staatswesen ..	46
II. Die Rundfunkfreiheit	47
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	47
2. Begriff und Arten der Rundfunkfreiheit	48
a) Die materielle Rundfunkfreiheit	49
b) Die formelle Rundfunkfreiheit	49
§ 6 Grundlagen der formellen Rundfunkfreiheit (Die institutionelle Garantie des Rundfunks)	50
I. Allgemeine Grundlagen der formellen Rundfunkfreiheit	50
II. Die soziologisch-technischen Besonderheiten des Rundfunks ..	53
III. Individualrechtliche und institutionelle Deutung der Rundfunkfreiheit	56
1. Problemstellung	56
2. Die Lehre von der individuellen Garantie der Rundfunkfreiheit	57
3. Das Schutzobjekt der Rundfunkfreiheit	58
4. Die Träger der Rundfunkfreiheit	62
IV. Ergebnis	65
§ 7 Der Inhalt der formellen Rundfunkfreiheit	65
I. Grundsatz	65
II. Die äußere Organisation des Rundfunks	66
1. Grundsatz	66
2. Insbesondere: Der Staatsrundfunk	67
III. Die Binnenstruktur des Rundfunks	69
1. Die pluralistisch-paritätische Besetzung des Rundfunks	70
a) Grundsatz und Problematik	70
b) Insbesondere: Die Staatsvertreter im Rundfunk	71
2. Die Neutralitätspflicht des Rundfunks	72
IV. Das Gesetz als Form der institutionellen Sicherung der Rundfunkfreiheit	73

Zweiter Teil

Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	74
---	----

<i>Erstes Kapitel: Grenzbereiche staatlicher Rundfunkaufsicht</i>	<i>75</i>
---	-----------

§ 8 Staatsaufsicht und rundfunkeigene Aufsicht	75
I. Der Staat im Rundfunk	75
II. Die Ausübung der rundfunkeigenen Aufsicht	76
III. Der staatliche Einfluß in der rundfunkeigenen Aufsicht	78
§ 9 Staatsaufsicht und Fernmeldeverwaltung	81
I. Der technische Ablauf von Rundfunksendungen	81
II. Die Überwachung des Rundfunks durch die Fernmeldeverwaltung	82
III. Fernmeldeverwaltung und Staatsaufsicht	83
 <i>Zweites Kapitel: Allgemeine organisationsrechtliche Grundlagen der Staatsaufsicht über die Rundfunkanstalten</i>	
<i>84</i>	
§ 10 Die öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks	84
I. Die Anstaltsnatur des Rundfunks	84
II. Das Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten	86
III. Die Rundfunktätigkeit als öffentliche Verwaltung.....	87
IV. Zusammenfassung und Ergebnis	89
§ 11 Der Rundfunk im System der staatlichen und öffentlichen Aufgaben	90
I. Problemstellung	90
II. Staatliche Aufgaben und Rundfunkverwaltung	91
III. Der Rundfunk als öffentliche Aufgabe	93
§ 12 Der Standort der Rundfunkanstalten im Staatsgefüge	95
I. Rundfunk und mittelbare Staatsverwaltung	95
II. Der Rundfunk im öffentlichen Bereich als gesellschaftliche Selbstverwaltung	97
III. Der öffentliche Bereich und Staatsaufsicht	99
 <i>Drittes Kapitel: Die staatliche Beaufsichtigung der Rundfunkanstalten ..</i>	
<i>100</i>	
§ 13 Die Zulässigkeit einer Staatsaufsicht	100
I. Die Zulässigkeit einer Fachaufsicht	100
1. Die rundfunkgesetzliche Regelung	100
2. Fachaufsicht und Rundfunkfreiheit	101
II. Die Zulässigkeit einer Rechtsaufsicht	102
1. Rechtsaufsicht und staatliche Beeinflussung des Rundfunks..	102
2. Das Verhältnis von Rundfunkfreiheit und staatlicher Rechtsaufsicht	104
3. Die Zulässigkeit einer „beschränkten“ Rechtsaufsicht.....	108

III. Sonstige Formen der Staatsaufsicht	110
IV. Sonderfälle	111
1. Der auslandsgerichtete Rundfunk (DW und DLF)	111
a) Auslandsgerichteter Rundfunk und Rundfunkfreiheit	112
b) Die Zulässigkeit einer Staatsaufsicht über DW und DLF..	114
2. Rundfunk und Notstand	115
V. Ergebnis	118
§ 14 Die Notwendigkeit einer Staatsaufsicht	118
I. Staatsaufsicht und Aktivfunktion des Art. 5 I 2 GG	119
II. Staatsaufsicht und öffentlich-rechtliche Anstaltsnatur des Rund- funks	120
1. Staatsaufsicht und Selbstverwaltung	120
2. Die sog. ministerial- bzw. aufsichtsfreien Räume in der Ver- waltung	122
3. Ergebnis	126
III. Rechtspolitische Würdigung der gefundenen Lösung	127
§ 15 Die Rechtslage bei den einzelnen Rundfunkanstalten	127
I. Aufsichtsfreie Anstalten	128
1. Die Konzeption der älteren Rundfunkgesetze (BR, HR, RB und SDR)	128
2. Die Sonderproblematik des BR	129
II. Die Mittelstellung des SWF	131
III. Aufsichtsunterworfenen Anstalten	132
1. Die Regelung der neueren Rundfunkgesetze (NDR, SR, WDR, DW und DLF)	132
2. Die Sonderproblematik des ZDF	132
3. Die Regelung beim SFB	133
IV. Gesamtergebnis und Ausblick	135
<i>Viertes Kapitel: Die Ausübung der Staatsaufsicht</i>	<i>136</i>
§ 16 Geschichtlicher Rückblick	136
I. Die Überwachung des Rundfunks in der Weimarer Republik ..	136
1. Die Regelung des Jahres 1926	136
2. Die Neuregelung des Jahres 1932	139
3. Wertung	140
II. Der Rundfunk im nationalsozialistischen Staat	141
III. Die Anfänge der heutigen Rundfunkordnung	142
IV. Zusammenfassende Würdigung.....	142
§ 17 Allgemeine Voraussetzungen staatsaufsichtlichen Einschreitens	142
I. Gegenstand der Staatsaufsicht	143

II. Die Tatbestandsmäßigkeit der überwachten Rundfunk­ tätigkeit	144
III. Die Ordnungsfunktion der Staatsaufsicht	145
IV. Das Opportunitätsprinzip	146
V. Staatsaufsicht und Subsidiaritätsprinzip	147
§ 18 Die Aufsichtsorgane	148
I. Die Organe der staatlichen Rundfunkaufsicht	148
1. Die grundsätzliche Regelung	148
2. Besonderheiten der Aufsichtsführung bei den Mehr­ länder­ anstalten	149
II. Die gleichzeitige Mitgliedschaft in den staatlichen Aufsichts­ organen und den Rundfunkgremien	151
III. Rechtspolitische Würdigung	154
§ 19 Der Aufsichtsmaßstab	157
I. Problemstellung	157
II. Die Bestimmung des Aufsichtsmaßstabs	157
1. Der begrenzte Aufsichtsmaßstab (NDR, WDR, DW und DLF)	157
2. Der umfassende Aufsichtsmaßstab (SR, SFB, SWF und ZDF)	158
III. Insbesondere: Die Rundfunkgesetze als Aufsichtsmaßstab	160
1. Rundfunkgesetze und Rundfunkfreiheit	160
2. Zulässigkeit und rechtspolitische Bedeutung des begrenzten Aufsichtsmaßstabs	163
3. Die Arten der Rundfunkaufsicht	165
a) Die Programmaufsicht	165
b) Die Wirtschaftsaufsicht — insbesondere beim NDR und WDR	166
c) Die technische Aufsicht	167
IV. Anwendung und Handhabung des Aufsichtsmaßstabs	168
1. Die Bindung an die freiheitlich-demokratische Grundordnung	168
2. Die Pflicht zur Neutralität und Sachlichkeit	171
3. Sonstige Programmrichtlinien	173
V. Zusammenfassung und Wertung	175
§ 20 Die Aufsichtsmittel	176
I. Vorbereitende Aufsichtsmittel: Die Informationsrechte	177
1. Das allgemeine Informationsrecht	177
2. Besondere Informationsrechte	178
3. Die Informationspflicht der Rundfunkanstalt	181
II. Berichtigende Aufsichtsmittel: Das Beanstandungsverfahren	181
1. Die grundsätzliche Regelung (NDR, SR, WDR, DW und DLF)	182
a) Der Hinweis	182
b) Die Anweisung	183
2. Das Sonderverfahren beim SWF	185

III. Weitere Stufen des Aufsichtsverfahrens	187
1. Die Zulässigkeit weiterer Aufsichtsmittel	187
2. Die Vollstreckung aufsichtlicher Maßnahmen	188
IV. Die Ergänzung lückenhafter Aufsichtssysteme	189
1. Abschließende und lückenhafte rundfunkgesetzliche Regelungen	189
2. Das Aufsichtssystem beim ZDF und SFB	190
V. Ergebnis	192
§ 21 Wirtschaftsaufsicht und Rechnungsprüfung	192
I. Die wirtschaftlichen Grundlagen der Rundfunkanstalten	193
II. Wesen und Rechtsnatur der Rechnungsprüfung	194
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Notwendigkeit einer staatlichen Rechnungsprüfung	195
IV. Rechtsgrundlagen und Wesen der Rundfunkrechnungsprüfung	197
1. Die Regelung der Rundfunkgesetze	197
2. Rundfunkgesetze und allgemeine Vorschriften	200
3. Die Rechtslage bei den einzelnen Rundfunkanstalten	201
4. Ergebnis und Wertung	204
V. Das Verhältnis von Staatsaufsicht und Rechnungsprüfung ...	205
VI. Die Prüfungsbefugnis der Rechnungshöfe im einzelnen	207
1. Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab	207
2. Der „beschränkte“ Prüfungsumfang	209
3. Das Prüfungsverfahren	211
§ 22 Rechtsstreitigkeiten aus der Ausübung der staatlichen Rundfunkaufsicht	213
I. Rechtsstreitigkeiten zwischen den aufsichtsbeteiligten Ländern	213
II. Rechtsschutz der Rundfunkanstalt gegenüber staatsaufsichtlichen Maßnahmen	213
III. Insbesondere: Das Rechtsaufsichtsverfahren gegen das ZDF ..	215

Dritter Teil

Die Staatsaufsicht über den privaten Rundfunk 219

Erstes Kapitel: Allgemeine Grundlagen einer Staatsaufsicht über den privaten Rundfunk

§ 23 Der private Rundfunk	219
I. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rundfunkorganisation	219
II. Rechtliche Voraussetzungen eines privaten Rundfunks	220

§ 24	Verfassungsrechtliche Grundlagen einer Staatsaufsicht über den privaten Rundfunk	222
	I. Terminologisches: Zur „Staatsaufsicht“ über Private	222
	II. Privater Rundfunk und Staatsaufsicht	223
	1. Die Funktion einer Staatsaufsicht über den privaten Rundfunk	224
	2. Die Notwendigkeit einer Staatsaufsicht über den privaten Rundfunk	226
	3. Ergebnis	229
	III. Verfassungsrechtliche Schranken einer Staatsaufsicht über den privaten Rundfunk	229
	1. Das System der Banken- und Versicherungsaufsicht und staatliche Aufsicht über den Privatrundfunk	229
	2. Grenzen einer Staatsaufsicht über den Privatrundfunk	231
	<i>Zweites Kapitel: Die Ausübung der Staatsaufsicht — dargestellt am saarländischen Modell</i>	<i>235</i>
§ 25	Privater Rundfunk und staatliche Aufsicht im Saarland	235
	I. Privates Rundfunkwesen im Saarland	235
	II. Das System der staatlichen Aufsicht (Überblick)	236
§ 26	Aufsichtselemente im Konzessionsverfahren	237
	I. Wesen und Zweck der Konzession	237
	II. Aufsichtselemente bei der Konzessionserteilung	239
	III. Aufsichtselemente bei der Konzessionsrücknahme	240
	1. Präventive Aufsichtselemente (§ 45 Nr. 4 und 6 SR-G)	240
	2. Repressive Aufsichtselemente (§ 45 Nr. 5 und 7 SR-G)	241
§ 27	Die Staatsaufsicht	244
	I. Das Aufsichtsorgan	244
	II. Der Aufsichtsmaßstab	245
	III. Die Aufsichtsmittel	247
	1. Die vorbereitenden Aufsichtsmittel (Informationsrechte) ..	247
	a) Die gesetzliche Regelung	247
	b) Die einschränkende Auslegung des Gesetzes	248
	2. Die berichtigenden Aufsichtsmittel	250
	a) Die gesetzliche Regelung	250
	b) Die verfassungskonforme Auslegung des Gesetzes	251
	3. Die Vollstreckung aufsichtlicher Maßnahmen	253
	4. Fazit	254
	IV. Die Mitwirkung des Beirats	254
	V. Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Staatsaufsicht	255
	Schlußbetrachtung	256
	Literaturverzeichnis	258

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
ÄG	Änderungsgesetz
AfP	Archiv für Presserecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung
BAY	Bayern
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Der Betriebs-Berater
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (amtliche Sammlung)
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BLN	Berlin
BR	Bayerischer Rundfunk
BRE	Bremen
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
DLF	Deutschlandfunk
DöH	Der öffentliche Haushalt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRADAG	Drahtloser Dienst AG
DRP	Deutsche Reichspost
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt

DW	Deutsche Welle
E	Entscheidungssammlung
FAG	Gesetz über Fernmeldeanlagen
FuR	Film und Recht
G	Gesetz
GBI	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HE	Hessen
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
HR	Hessischer Rundfunk
i. d. F.	in der Fassung
IHRuF	Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen
i. S. d.	im Sinne des(r)
i. V. m.	in Verbindung mit
JahrbPW	Jahrbuch des Postwesens
JBlSaarl	Justizblatt des Saarlandes
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JR	Juristische Rundschau
Jur. Diss.	Juristische Dissertation
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht
KO	Konkursordnung
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
L	linke Spalte
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOG	Landesorganisationsgesetz
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
M-D-H	Maunz - Dürig - Herzog, Grundgesetz (Kommentar)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. (w.) N.	mit (weiteren) Nachweisen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDS	Niedersachsen
N. F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NW	Nordrhein-Westfalen
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
OVG	Oberverwaltungsgericht

Prot.	Protokolle
R	rechte Spalte
RB	Radio Bremen
Rdnr.	Randnummer
RGBI	Reichsgesetzblatt
RHG	Rechnungshofgesetz
RhIPf	Rheinland-Pfalz
RIAS	Rundfunk im amerikanischen Sektor Berlins
RMVP	Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda
RPM	Reichspostminister
RRG	Reichsrundfunkgesellschaft
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RuH	Rundfunk und Hörer
S	Satzung
SchlH	Schleswig-Holstein
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SFB	Sender Freies Berlin
SL	Saarland
SR	Saarländischer Rundfunk
StGB	Strafgesetzbuch
str.	streitig
StV	Staatsvertrag
SWF	Südwestfunk
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
unstr.	unstreitig
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk Köln
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Einleitung

„Aufsicht — ominöses Wort!¹“ Es läßt sich wohl kaum knapper und treffender formulieren, welche zwiespältigen Gefühle man allgemein dieser Erscheinung menschlichen Zusammenlebens entgegenbringt. Geht es gar um die *Staatsaufsicht*, häufig schlechthin mit obrigkeitlicher Bevormundung gleichgesetzt, so nimmt man sie allenfalls noch als ein notwendiges Übel hin, mit dem aber selbst derjenige nicht in Konflikt geraten möchte, der sonst dem Staat gegenüber grundsätzlich positiv eingestellt ist². Daß die Staatsaufsicht überhaupt mit dem Rundfunk in Verbindung gebracht wird, überrascht sicherlich nicht wenige. Gelten doch die Massenmedien im Bewußtsein der breiten Öffentlichkeit gerade als Kontrollinstanzen der Gesellschaft gegenüber dem Staat, die man nach den unheilvollen Erfahrungen der jüngsten deutschen Vergangenheit unbedingt von den Einflüssen der Staatsgewalt und der politischen Parteien freihalten wollte³. Eine Staatsaufsicht über den Rundfunk erscheint daher von vornherein in einem zwiespältigen Licht.

Das Verhältnis von Staat und Rundfunk, in dessen größeren Rahmen sich die Staatsaufsicht als eines seiner wesentlichen Elemente und als sein „neuralgischer Punkt“⁴ einfügt, läßt sich jedoch nicht einfach durch das Prinzip strikter Trennung beider Bereiche seiner Problematik entledigen. Eine absolute Unabhängigkeit des Rundfunks sowohl vom Staat als auch von den in ihren Interessen einseitig ausgerichteten gesellschaftlichen Mächten gibt es nicht, soll es und wird es in der pluralistischen Demokratie nie geben. Der Rundfunk gerät damit zwangsläufig in das Spannungsfeld all der Kräfte, die in Staat und Gesellschaft Macht und Einfluß ausüben. Es ist Sache der Rechtsordnung, die Stellung des Rundfunks in diesem Kräftefeld seiner Funktion entsprechend festzulegen und abzusichern. Den Möglichkeiten des Staates, dem Rundfunk bei der Erfüllung des verfassungsmäßigen Auftrags den notwendigen Beistand zu gewähren, hat sie dabei ebenso Rechnung zu tragen wie den von seiner Seite drohenden Gefahren. Diese Arbeit stellt sich die Aufgabe zu untersuchen, wie die Staatsaufsicht als einer

¹ *Loehning*, DÖV 1953, 196L.

² Vgl. auch *Bullinger*, VVDStRL 22, 264.

³ s. dazu *Bredow*, S. 3.

⁴ *Herrmann*, UFITA 45, 383.

der maßgeblichen Ordnungsfaktoren das Verhältnis von Staat und Rundfunk mitbestimmt und damit im ganzen gestaltet.

Die staatspolitische und rechtswissenschaftliche Relevanz einer solchen Untersuchung liegt auf der Hand. Man konstatiert daher mit einiger Verblüffung, daß bis heute eine monographische Darstellung, die systematisch die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Probleme einer Staatsaufsicht über den Rundfunk behandelt, noch nicht vorgelegt wurde⁵. Eine juristische Erörterung dieses Themas erscheint auch deshalb angezeigt, weil bei den Auseinandersetzungen über die Fragen einer Kontrolle des Rundfunks die entscheidenden Probleme vielfach verkannt und durch politische Schlagworte sowie journalistische Verallgemeinerungen verdeckt werden⁶. Es ist daher für das Verständnis der bestehenden Regelung unerlässlich, das System der Staatsaufsicht über den Rundfunk in seinen allgemeinen Grundlagen zu erfassen und in die Gesamtzusammenhänge des Verhältnisses von Rundfunk und Staat einzuordnen. Deshalb dient der I. Teil der Arbeit zunächst der Klärung der Rechtsinstitute „Staatsaufsicht“ und „Rundfunk“ sowie der verfassungsrechtlichen Grundlagen einer staatlichen Rundfunkaufsicht. Die Teile II und III behandeln dann im einzelnen die Probleme der Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie den privaten Rundfunk.

⁵ Vgl. insofern auch die von *Wilkens*, S. 25, und *Herrmann*, UFITA 45, 378, geübte Kritik. — Die Arbeit von *Wilkens* prüft, soweit sie die Staatsaufsicht betrifft, im wesentlichen nur deren Zulässigkeit in verfassungsrechtlicher Hinsicht.

⁶ So schon die Feststellung von *Leiling*, RuH 1953/54, 193.

ERSTER TEIL

Allgemeine Grundlagen der staatlichen Rundfunkaufsicht

Erstes Kapitel

Die Staatsaufsicht in der rundfunkrechtlichen Praxis und theoretischen Grundlegung

§ 1 Praktische Beispiele staatlicher Rundfunkaufsicht

I. Die praktische Bedeutung der staatlichen Rundfunkaufsicht

Von den auf den Rundfunk einwirkenden Kräften steht der Einfluß des Staates im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion¹. Eine der Haupterscheinungsformen staatlicher Einwirkungsmöglichkeiten bildet dabei die Staatsaufsicht, auch wenn exekutive Aufsichtsmaßnahmen gegenüber dem Rundfunk bisher, soweit ersichtlich, nahezu keine Rolle gespielt haben und in der Praxis erst sehr vereinzelt vorgekommen sind. Der zu beobachtende Parteienstreit um den Rundfunk schafft jedoch in zunehmendem Maße eine Atmosphäre, die dem Abbau der insofern noch bestehenden Hemmungen Vorschub leisten und einem zwangloseren Gebrauch von den Möglichkeiten der staatlichen Aufsicht den Weg bereiten könnte. Tendenzen dazu sind bereits deutlich zutage getreten. Es ist daher durchaus denkbar, daß die Staatsaufsicht über den Rundfunk in Zukunft eine größere praktische Bedeutung erlangt als bisher.

II. Beispiele staatlicher Rundfunkaufsicht

An den Anfang der Erörterungen über die rechtlichen Probleme der staatlichen Rundfunkaufsicht sollen einige praktische Beispiele gestellt werden. Unterscheiden kann man Aufsichtsmaßnahmen danach, ob sie den Kernbereich des Rundfunks, die Programmgestaltung, oder seinen übrigen Betrieb betreffen.

1. In dem bisher bekanntesten Fall staatlicher Rundfunkaufsicht erließ das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus

¹ s. dazu *Leiling*, Einfluß des Staates, S. 392.