

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1242

Hochschulrundfunk

Funktionale Selbstverwaltung und
das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks

Von

Ralph Zimmermann



Duncker & Humblot · Berlin

RALPH ZIMMERMANN

Hochschulrundfunk

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1242

Hochschulrundfunk

Funktionale Selbstverwaltung und
das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks

Von

Ralph Zimmermann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristenfakultät der Universität Leipzig hat diese Arbeit
im Jahre 2012 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14035-0 (Print)
ISBN 978-3-428-54035-8 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84035-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im September 2012 von der Juristenfakultät der Universität Leipzig als Dissertation angenommen und mit dem Dr.-Feldbausch-Promotionspreis ausgezeichnet. Die bis Januar 2013 verfügbar gewordene Rechtsprechung und Literatur wurden vor der Drucklegung aufgenommen.

Meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. *Jochen Rozek*, sage ich herzlich Dank für die von ihm praktizierte Forschungsfreiheit, mit der er mir als Wissenschaftlichem Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl die Freiräume ließ, die Dissertation voranzubringen, und für die darüber hinausgehende großzügige Unterstützung bis hin zur zügigen Erstellung des Erstgutachtens.

Herzlich danke ich auch Herrn Professor Dr. *Helmut Goerlich*, der nicht nur die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens auf sich genommen hat, sondern der auch Ideengeber für die Dissertation war, indem er mir den Zugang zu einer Leipziger Tagung zum Hochschulrundfunk vermittelte, und der die Entstehung der Arbeit stets mit Interesse und fachlichem Rat begleitet hat.

Mein Dank gilt darüber hinaus – neben dem Lehrstuhlinhaber – den wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Mitarbeitern des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Verfassungsgeschichte und Staatskirchenrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig, die – jede und jeder für sich – zu einem ausgezeichneten Lehrstuhlklima beitragen, das mir die Promotionszeit in bester Erinnerung erhält. Außerhalb des Lehrstuhls möchte ich *Patricia Wendel* und *Markus Walther* für manches anregende Fachgespräch danken, das die vorliegende Arbeit an vielen Stellen befördert hat. Kaum zu überschätzen ist auch der Beitrag von *Josefine Müller*, die mich – gerade in der Phase des Manuskriptabschlusses – immer wieder neu zu motivieren wusste – hierfür danke ich ihr von Herzen.

Nicht zuletzt richte ich meinen herzlichsten Dank an meine Eltern und meine Familie, die mich in vielfacher und vielfältiger Weise (nicht nur) in der Entstehungszeit dieser Arbeit unterstützt und gefördert haben.

Der Dr.-Feldbausch-Stiftung, Landau/Pfalz, bin ich zu Dank für die Gewährung eines mit dem gleichnamigen Preis verbundenen Druckkostenzuschusses verpflichtet.

Leipzig, im April 2013

Ralph Zimmermann

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung und Gang der Untersuchung	13
B. Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks als Maßstab des Bundesverfassungsgerichts	19
I. Überblick über die historische Entwicklung des Rundfunks und des Rundfunkrechts bis zum Grundgesetz	21
1. Die Entwicklung der Kommunikationseinrichtungen und des Rundfunks bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs	21
2. Der (Wieder-)Aufbau der Rundfunkstrukturen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und die Entwicklung des Rundfunkverfassungsrechts	27
II. Die deutsche Rundfunkordnung nach Inkrafttreten des Grundgesetzes	29
1. Die deutsche Rundfunkordnung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – insbesondere das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks	31
a) Die erste Rundfunkentscheidung BVerfGE 12, 205 ff. – Deutschland-Fernsehen-GmbH/Fernsehurteil	31
b) Die zweite Rundfunkentscheidung BVerfGE 31, 314 ff. – Umsatzsteuer	37
c) Die Lebach-Entscheidung BVerfGE 35, 202 ff.	40
d) Die dritte Rundfunkentscheidung BVerfGE 57, 295 ff. – FRAG	40
e) Der Beschluss BVerfGE 59, 231 ff. – Freie Mitarbeiter	43
f) Die vierte Rundfunkentscheidung BVerfGE 73, 118 ff. – Niedersachsen	44
g) Die fünfte Rundfunkentscheidung BVerfGE 74, 297 ff. – Baden-Württemberg	49
h) Die sechste Rundfunkentscheidung BVerfGE 83, 238 ff. – WDR-Gesetz	51
i) Die siebte Rundfunkentscheidung BVerfGE 87, 181 ff. – Hessen 3 ..	54
j) Die achte Rundfunkentscheidung BVerfGE 90, 60 ff. – Rundfunkgebühren I	56
k) Die neunte (BVerfGE 92, 203 ff. – EG-Fernsehrichtlinie) und zehnte (BVerfGE 97, 228 ff. – Kurzberichterstattung) Rundfunkentscheidung	59
l) Die elfte Rundfunkentscheidung BVerfGE 97, 298 ff. – Extra Radio	60
m) Die zwölfte Rundfunkentscheidung BVerfGE 119, 181 ff. – Rundfunkgebühren II	61

n) Die dreizehnte Rundfunkentscheidung BVerfGE 121, 30 ff. – Beteiligung politischer Parteien am Rundfunk	62
2. Zusammenfassung: Die verfassungsrechtlich gebotene Struktur der dualen Rundfunkordnung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	64
3. Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks in der Literatur	70
a) Vorrangige Garantiedimension der Rundfunkfreiheit	70
b) Die Grundlagen des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks	72
aa) Meinungsbildung, Demokratieprinzip und Volkssouveränität ...	74
bb) Pluralitätsgebot und Minderheitenschutz	81
cc) Gewaltenteilung und -trennung	83
c) Strikte Geltung des Gebots der Staatsfreiheit im Rundfunk – der Rundfunk als „Sonderfall“ und die Gefahr der Meinungsmanipulation	84
d) Reichweite des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks	87
aa) Staatlich beherrschte bzw. beeinflusste Programmensecheidungen	88
bb) Staatsfreiheit als striktes Einmischungsverbot	90
cc) Grenzen des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks aus der Verfassung	93
(1) Befugnis zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	93
(2) Ausnahmen für „meinungsneutrale“ Rundfunkinhalte	97
(3) Gebot der Staatsfreiheit und praktische Konkordanz	98
dd) Kriterien zur Ermittlung unzulässigen staatlichen Einflusses ...	98
ee) Adressaten des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks	100
III. Eigene Stellungnahme	104
1. Die Stellung der Medien, besonders des Rundfunks, im demokratischen Rechtsstaat	105
2. Bedeutung der Rundfunkfreiheit in der Kommunikationsordnung grundgesetzlicher Prägung	112
3. Allgemeine Grenzen des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks? ...	118
a) Staatliche Öffentlichkeitsarbeit	119
b) Rundfunkprogramme in Bereichen unter staatlicher Aufsicht	122
c) Funktionale Selbstverwaltung und das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks	123
4. Reichweite des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks und Abgrenzungskriterien	129
5. Adressaten des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks	132
C. Anwendung des Maßstabs auf den Hochschulrundfunk	134
I. Erscheinungsformen von Hochschulrundfunk	135
1. Abriss der Geschichte des Hochschulrundfunks	135
2. Heutige Erscheinungsformen von Hochschulrundfunk	137

a)	Einteilung nach der Programmart	138
b)	Einteilung nach Veranstalter	138
aa)	Hochschulen als Veranstalter	139
bb)	Untergliederungen der Hochschulen als Veranstalter	139
cc)	Kooperationsformen als Veranstalter	140
dd)	Einzelne Mitglieder der Hochschule als Veranstalter	141
c)	Einteilung nach dem technischen Verbreitungsweg	141
d)	Einteilung nach Lizenzinhaberschaft	142
e)	Einteilung nach der Programmkategorie bzw. nach der Zielsetzung des Angebots	142
3.	Ergebnis: Spannweite der Hochschulrundfunkangebote	144
II.	Rechtliche Grundlagen des Hochschulrundfunks	144
1.	Regelungen des Rundfunkrechts zum Hochschulrundfunk	144
a)	Rundfunkstaatsvertrag	145
b)	Landesrundfunkrecht im Übrigen	147
aa)	Uneingeschränkte Zulassungsfähigkeit von Hochschulen als Veranstalter	148
(1)	Freie und Hansestadt Hamburg, Schleswig-Holstein, Meck- lenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz	148
(2)	Nordrhein-Westfalen	150
bb)	Beschränkte Zulassungsfähigkeit von Hochschulen als Veran- stalter	151
(1)	Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Freistaat Sachsen	151
(2)	Hessen und Freistaat Thüringen	152
cc)	Keine Zulassungsfähigkeit von Hochschulen	153
(1)	Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt	153
(2)	Niedersachsen	155
dd)	Besonderheiten des Bayerischen Mediengesetzes	156
c)	Zusammenfassung der rundfunkrechtlichen Maßstäbe	158
2.	Die rechtliche Stellung der Hochschule zum und im Staat	158
a)	Verfassungsrecht	158
aa)	Die Wissenschaftsfreiheit des Grundgesetzes	159
(1)	(Geistes-)geschichtlicher Hintergrund und Schutzgrund des Freiheitsrechts	160
(2)	Gewährleistungsdimensionen der Wissenschaftsfreiheit	164
(a)	Individualschützendes Abwehrrecht	165
(aa)	Sachlicher Schutzbereich	165
(bb)	Personeller Schutzbereich	172
(b)	Staatsfreiheit des Hochschulrundfunks kraft abwehr- rechtlicher Dimension der Wissenschaftsfreiheit?	180

(c)	Objektiv-rechtliche Grundentscheidung der Wissenschaftsfreiheit	183
(aa)	Ausstattungsgarantie des Wissenschaftsbetriebs ...	184
(bb)	Grundrechtseffektuiierung durch wissenschaftsadäquate Organisation, Personal- sowie Finanzausstattung und Verfahrensgestaltung des Wissenschaftsbetriebs	186
(3)	Konsequenzen für die rechtlichen Beziehungen des Staates zu den Hochschulen	187
(4)	Organisation der inneren Struktur der Hochschulen	192
(a)	Die „wissenschaftliche Grundeinheit“: Rechtsstellung und Aufgaben des Hochschullehrers	192
(aa)	Rechtsstellung des Hochschullehrers	193
(bb)	Aufgaben des Hochschullehrers	196
(b)	Die Aggregationsstufen: Die Fakultät als „organisatorische Grundeinheit“ und die zentrale Organisation der Hochschule	198
(aa)	Aufgabenverteilung innerhalb der Hochschule ...	198
(bb)	Organisations- und Verfahrensstrukturen	201
(cc)	Zusammenfassung	208
(5)	Grundrechtseffektuiierung durch wissenschaftsadäquate Finanzausstattung der Hochschule	209
(a)	Pflicht zur Mindestausstattung	210
(b)	Annäherung an eine Quantifizierung der Mindestausstattung	211
(c)	Finanzausstattung jenseits der Mindestausstattung	215
(d)	Sonstige Finanzquellen, insbesondere Eigen- und Drittmittel	217
(e)	Organisatorische und verfahrensrechtliche Absicherung der Finanzausstattung	218
bb)	Landesverfassungsrechtliche Garantien wissenschaftlicher Selbstverwaltung	221
cc)	Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Maßgaben	223
b)	Länderübergreifende Hochschulstrukturmerkmale	226
aa)	Zur Rechtsform der Hochschulen	228
(1)	Dichotomie von Körperschaft des öffentlichen Rechts und staatlicher Einrichtung	228
(2)	Zu Möglichkeit und Grenzen anderer Rechtsformen der Hochschule	234
(a)	Hochschulen als „Nur-Körperschaften“	235
(b)	Hochschulen getragen von Stiftungen öffentlichen Rechts	236
(c)	Sonstige Rechtsformen	240

bb) Die Aufgaben der Hochschulen und die jeweiligen staatlichen Einflussmöglichkeiten	241
(1) Der Regelfall: Aufgabendualismus der Hochschulen	241
(a) Wissenschaftsnahe Aufgabenbereiche	243
(b) Mittelbar wissenschaftsrelevante Aufgabenbereiche – Kooperationsbereich	245
(c) Staatliche, übertragene Aufgabenbereiche	247
(2) Hochschulen als „Nur-Körperschaften“	248
(3) Hochschulen in der Trägerschaft einer Stiftung öffentlichen Rechts	249
cc) Die Binnenstruktur deutscher staatlicher Hochschulen	250
(1) Die „wissenschaftliche Grundeinheit“: Professuren und Institute	250
(2) Die „organisatorische Grundeinheit“: die Fakultät	251
(3) Die Zentralebene	253
(a) Senat	254
(b) Zentrale Leitung	255
(c) Insbesondere: Der Kanzler	258
(d) Hochschulrat	261
(4) Die Rechtsstellung der Studenten	263
dd) Die Finanzierung staatlicher Hochschulen in Deutschland	264
c) Sonderfall: Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung	268
III. Zusammenführung: Zur Staatsfreiheit des Hochschulrundfunks	271
1. Hochschulrundfunk in der redaktionellen Verantwortung von Studenten	273
a) Normalfall: Studenten an allgemeinen (Fach-)Hochschulen	273
b) Sonderfall: Studenten an internen Verwaltungsfachhochschulen	275
2. Hochschulrundfunk in der Verantwortung von Hochschullehrern	276
a) Normalfall: Hochschullehrer an allgemeinen (Fach-)Hochschulen	276
aa) Die Rechtsstellung der Hochschullehrer	276
bb) Finanzentscheidungen als staatliches „Einfallstor“?	279
cc) Staatseinfluss als Ausdruck der Schranken der Wissenschaftsfreiheit	282
dd) Lernrundfunk als prüfungsbezogene Studien- bzw. als Prüfungsleistung	284
ee) Fazit: Zum Standort des Hochschulrundfunks in der dualen Rundfunkordnung	287
b) Sonderfall: Hochschullehrer an internen Verwaltungsfachhochschulen	289
3. Hochschulrundfunk in der Verantwortung von wissenschaftlichen Instituten oder Fakultäten	290
4. Hochschulrundfunk in der Verantwortung der Zentralebene der Hochschule	295

a) Hochschulrundfunk als zentrale wissenschaftliche Einrichtung der Hochschule	296
aa) Beteiligung des Senats	296
bb) Beteiligung des Rektors bzw. des Rektorats	297
cc) Insbesondere zur Beteiligung des Kanzlers	298
dd) Beteiligung des Hochschulrats	300
ee) Zwischenergebnis	301
b) Rundfunkangebote als zentrale Betriebseinheit der Hochschule	302
c) Besonderheiten bei Hochschulen in anderen Rechtsformen oder beim Abschluss von Zielvereinbarungen zur Finanzausstattung der Hochschule?	303
5. Kooperationen mit anderen Rundfunkveranstaltern	306
D. Grenzen des Hochschulrundfunks aus dem Unions- und Völkerrecht?	308
I. Unionsrecht	308
1. Hochschul- und rundfunkspezifische Kompetenzen der Europäischen Union	308
2. (Unspezifische) Kompetenzen der Europäischen Union mit Auswirkungen auf den Hochschul- und Rundfunkbereich	311
3. Unionsrechtliches Fazit	317
II. Völkerrecht	318
1. Europäische Menschenrechtskonvention	318
2. Internationale Menschenrechtspakte	321
3. Welthandelsrecht	323
E. Zusammenfassung der Arbeit und Ausblick	327
Literaturverzeichnis	332
Sachwortverzeichnis	359

Die in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen entsprechen den amtlichen Abkürzungen; im Übrigen folgen sie den von *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Auflage, Berlin u. a. 2012, unterbreiteten Vorschlägen. Zudem werden die Literaturangaben in den Fußnoten mit den allgemein üblichen Kurztiteln der Werke zitiert.

A. Einleitung und Gang der Untersuchung

Mit Beschluss vom 31.7.2007 nahm die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsbeschwerde eines privaten Rundfunkveranstalters nicht zur Entscheidung an, mit welcher dieser sich gegen die Zuteilung einer Rundfunkfrequenz an ein sog. Lernradio der Universität Freiburg/Br. wendete.¹ In apodiktisch anmutender Kürze verneint das Gericht in dieser Entscheidung eine Verletzung der Rundfunkfreiheit² aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 2. Var. GG. Das Grundrecht enthalte zwar das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks; dieses sei aber bei einer Rundfunkveranstaltung durch Hochschulen nicht verletzt, wenn das gesendete Programm thematisch den gesetzlichen Aufgaben der Hochschule entspreche, da die Hochschulen in diesem Bereich eine durch die Wissenschaftsfreiheit³ gem. Art. 5 Abs. 3 2. Alt. GG geschützte Eigenständigkeit genössen, die das verfassungsrechtlich gebotene Maß an Staatsfreiheit des Rundfunks gewährleiste.⁴

Dieser Beschluss, der von manchen Autoren als Beleg für die „Erosion“ des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks angesehen wird,⁵ bewegt sich im Grenzbereich zweier grundrechtlicher Garantiegehalte – die zudem beide eine erheb-

¹ BVerfGK 11, 478 ff. Vorangegangen war ein Beschluss des *VGH Mannheim* vom 26.2.2007 – 1 S 2317/06 – und ein Beschluss des *VG Stuttgart* vom 22.9.2006 – 1 K 3004/06. Parallel zum Verfahren der Frequenzzuweisung strengte der Beschwerdeführer ebenfalls unter Berufung u. a. auf das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks ein Normenkontrollverfahren gegen die Nutzungsplanverordnung an, in der die streitige Frequenz ausgewiesen war; vgl. *VGH Mannheim*, ZUM 2007, 231 (238 f.), und nachgehend *BVerwG*, ZUM-RD 2007, 438 ff.

² Eigentlich Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk. Angesichts der – durch die einheitliche Meinungsbildungsrelevanz aller Programmformen in der Sache veranlasste – Ausweitung des grundrechtlichen Schutzbereichs auf alle Programmformen durch BVerfGE 12, 205 (260), hat sich aber der Begriff der Rundfunkfreiheit eingebürgert, weil eine Abschichtung zwischen „berichterstattendem“ und „unterhaltendem“ Rundfunk nicht mehr erforderlich ist. Kritische Stimmen hierzu – etwa *Hochhuth*, Meinungsfreiheit, S. 294 ff.; *Bettermann*, DVBl. 1963, 41 (41) – haben sich im Ergebnis nicht durchsetzen können. Näher zur Begründung des einheitlichen Schutzbereichs etwa *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 5 I, II, Rn. 200 ff.

³ Auch hier spricht das Grundgesetz eigentlich von Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre. Wie noch zu zeigen sein wird, stehen diese Gewährleistungen aber in innerer Interdependenz, wobei die Garantie der Wissenschaft das Verständnis der beiden Gewährleistungen von Forschung und Lehre prägt. Aus diesem Grund ist es üblich geworden, einheitlich von Wissenschaftsfreiheit zu sprechen; vgl. dazu an dieser Stelle nur *Stern*, in: ders., Staatsrecht IV/2, S. 738 f.

⁴ BVerfGK 11, 478 (481 f.); ähnlich früher bereits *Stender-Vorwachs*, Staatsferne, S. 196.

liche objektiv-rechtliche „Aufladung“ erfahren haben:⁶ der Rundfunkfreiheit auf der einen, der Wissenschaftsfreiheit auf der anderen Seite. Besonderes Interesse erregt der Beschluss aber auch deswegen, weil er das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks gerade in einer Konstellation für nicht verletzt erklärt, in der sich eine *staatliche* Hochschule anschickte, eine Zulassung als private Rundfunkveranstalterin zu erlangen. Staatliche Hochschulen stehen jedoch – abhängig von der konkreten Ausgestaltung im Hochschulrecht der Länder – zumeist als Körperschaften des öffentlichen Rechts – mitunter auch als oder getragen von Stiftungen des öffentlichen Rechts – und häufig als zugleich staatliche Einrichtungen in vielfältigen und vielschichtigen rechtlichen Beziehungen zum jeweiligen Land, die es fraglich erscheinen lassen, ob das Diktum des Bundesverfassungsgerichts über den konkreten Streitfall hinaus verallgemeinerungsfähig ist oder nicht angesichts seiner pauschalen Formulierung zu undifferenziert ausfällt, um diesen Beziehungen hinreichend Rechnung zu tragen.

Diese Frage stellt sich auch und gerade deshalb, weil die staatlich verantwortete, strukturell verselbstständigte Organisation wissenschaftlicher Hochschulen für die individuelle Wissenschaftsfreiheit von ambivalentem Wert ist, indem sie dem Einzelnen einerseits Freiheitsgewinne durch institutionalisierte Staatsferne verspricht, andererseits neue, hoheitlich wirkende Freiheitsgefährdungen für das Individuum durch Entzug von Entscheidungskompetenzen im eingerichteten Wissenschaftsbetrieb auslösen kann; dem entspricht es, dass die am organisierten Wissenschaftsbetrieb einer Hochschule beteiligten Subjekte nicht alle in der Stellung als Grundrechtsträger angesprochen werden, sondern dass vielmehr innerhalb der verselbstständigten Hochschulorganisation für einzelne Rechts- und Rollenpositionen funktionale Zurechnungsleistungen zu erbringen sind.⁷ Die staatlichen Hochschulen erscheinen so nicht als rechtliche Monolithe; vielmehr können Mitglieder – und Angehörige – der Hochschulen diesen gegenüber und gegenüber ihren Untergliederungen Grundrechte geltend machen, während die Hochschulen und ihre Untergliederungen selbst gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung durch die Wissenschaftsfreiheit geschützt sind.⁸ Die Hochschulen, ihre Untergliederungen und teilweise auch die Mitglieder der Hochschulen erscheinen also als Grundrechtsberechtigte und – als Hoheitsträger – Grund-

⁵ Vor allem *P.M. Huber*, FS Bethge, S. 497 (505 f., 509 f.); dem Gericht zustimmend hingegen *Degenhart*, K&R 2008, 214 (219); *Gersdorf*, AfP 2008, 259 (261 f.).

⁶ Vgl. *Kempfen*, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, Kap. 1, Rn. 37; *Dörr*, VerwArch 92 (2001), 149 (154 f.).

⁷ Dazu allgemein *Gärditz*, Hochschulorganisation, S. 296; *Rupp*, AÖR 101 (1976), 161 (193); letztlich geht es dabei um die Frage nach der Bedeutung grundrechtlicher Positionen im Verhältnis zu mediatizierter staatlicher Gewalt, vgl. dazu etwa *Di Fabio*, VVDStRL 56 (1997), 235 (253).

⁸ Vgl. statt vieler *Kempfen*, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, Kap. 1, Rn. 28; *Kimminich*, in: Flämig u. a., HdbWissR I, S. 122; *Stern*, in: ders., Staatsrecht IV/2, S. 789 f.

rechtsverpflichtete zugleich; in diesem Zusammenhang ist treffend von einer „janusköpfigen Grundrechtssituation“ gesprochen worden.⁹

Dem Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks wird dann der pauschale Verweis auf die Grundrechtsträgerschaft der staatlichen Hochschule nicht gerecht; vielmehr bedarf es einer differenzierten Betrachtung der Hochschulstrukturen. Eine differenzierte Antwort für den von Hochschulen, ihren Untergliederungen und Mitgliedern betriebenen Rundfunk (Hochschulrundfunk)¹⁰ erscheint außerdem angezeigt, weil der den Hochschulen zukommende Grundrechtsschutz „ganz im Dienst der individuellen Freiheiten“ der an ihr wissenschaftlich Tätigen steht, sodass es „die grundrechtliche Freiheit der in ihr zusammengeschlossenen Personen [ist], die sich in der grundrechtsgeschützten Freiheit der juristischen Person [Hochschule] widerspiegelt“.¹¹ Würden nun allein die öffentlichen Aufgaben der Hochschule als juristischer Person zum Anknüpfungspunkt für die Staatsfreiheit des Hochschulrundfunks gemacht, so würde dahinter der einzelne Grundrechtsträger unzulässigerweise zum Verschwinden gebracht, die Grundrechtsträgerschaft entindividualisiert und würden die einzelnen Rechtspositionen innerhalb der Hochschule überspielt.¹²

In der Literatur wurde die vom Bundesverfassungsgericht für den Einzelfall beantwortete Frage nach der rechtlichen Fähigkeit von Hochschulen, ihren Untergliederungen und Mitgliedern, als Rundfunkveranstalter zu agieren, bislang allenfalls am Rande behandelt.¹³ Die – soweit ersichtlich – einzige Arbeit – von

⁹ So etwa von *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, Art. 5 III, Rn. 409; *Stern*, in: ders., Staatsrecht IV/2, S. 790; *Schmidt-Aßmann*, FS Meusel, S. 217 (224 f.); *ders.*, FS Thieme, S. 697 (702 f.). Dieser Umstand spricht für *Diercks*, Zulassung, S. 109, gegen die Zulassungsfähigkeit staatlicher Hochschulen als Rundfunkveranstalter.

¹⁰ Soweit sich nicht eine Differenzierung aus der Sache heraus als notwendig erweist, soll im Folgenden für die Veranstaltung von Rundfunk durch die Hochschule, ihre Untergliederungen oder Mitglieder der Begriff des „Hochschulrundfunks“ verwendet werden. Dabei ist jedoch stets zu bedenken, dass dieser Begriff nur der sprachlichen Vereinfachung dienen, nicht aber bereits den Untersuchungsgegenstand beschränken soll.

¹¹ Beide Zitate bei *Kempen*, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, Kap. 1, Rn. 29.

¹² Vgl. *Gärditz*, Hochschulorganisation, S. 297; allgemeiner zu dieser Gefahr neuer Bestrebungen im Wissenschaftsbereich *Kempen*, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, Kap. 1, Rn. 30; *Geis*, VVDStRL 69 (2010), 364 (394).

¹³ So etwa von *Degenhart*, in: Dolzer u. a., BK, Art. 5 I, II, Rn. 725; *Jarass*, Freiheit des Rundfunks, S. 41; *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 110 f.; *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 148; *Stender-Vorwachs*, Staatsferne, S. 196. Umfangreicher ist hingegen die Literatur, die sich mit der umgekehrten Situation befasst, also der Veranstaltung von Bildungssendungen des tertiären Bildungssektors durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Diese Entwicklung, die unter den Schlagworten „Funkkolleg“ und „(Fern-)Studium im Medienverbund“ Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre kurzzeitig auch Gegenstand juristischer Debatte war, ist hingegen mit dem Scheitern eines entsprechenden Staatsvertrags weitgehend zum Erliegen gekommen. Sie wird daher hier nur am Rande eine Rolle spielen. Eine übersichtliche Darstellung der damaligen Entwicklung und Literaturnachweise findet sich bei *Stock*, Funktionsgrundrecht, S. 256 ff.