III. Die Transparenz des Rundfunks

1. Das Programmangebot

Es gibt kaum ein Dienstleistungsunternehmen, dessen Leistungen für jedermann so ersichtlich, individuell nutzbar und alltäglich verfügbar sind, wie die Rundfunkanstalten mit ihren Angeboten, die rund um die Uhr eine allgemein zugängliche Quelle ungehinderter Unterrichtung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) eröffnen. Grundsätzlich kann jeder alle Programme des öffentlichen Rundfunks empfangen, das Programmangebot in seine individuelle Lebensgestaltung nach Belieben einbeziehen, die Rundfunkberichte und Kommentare zu seiner Information und Meinungsbildung nutzen, sich von den Rundfunksendungen unterhalten lassen, rundfunkintensiv oder auch rundfunkfern leben. Sobald der Rundfunk Leistungen anbietet, werden diese ein Jedermannsgut, ein öffentliches Gut in Allgemeingebrauch, ein technisches Angebot, das jedermann empfangen, speichern, verändern, weitergeben könnte.[64]

Ein solches Programmangebot zur öffentlichen Nutzung, zur öffentlichen Beobachtung, Kritik, Rechenschaft, zur ständigen Korrektur in Auseinandersetzung mit der Allgemeinheit der Adressaten ist einmalig. Der Rundfunk ist bei der Erfüllung seiner Aufgabe, seinem Handeln und seinem Produkt in herausragender Weise transparent.

2. Rundfunkorganisation

Gleiches gilt für die Rundfunkorganisation. Das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne und der Wirtschaftsferne gewährleistet vor aller Öffentlichkeit die Freiheit des Rundfunks von staatlicher und wirtschaftlicher Einflussnahme. Das BVerfG[65] hat jüngst erneut betont, das Gebot der Staatsferne ziele auf die Modalitäten der Leistungsorganisation und Leistungserbringung. Der Rundfunk müsse gesetzlich so organisiert werden,

---

64 Zum geistigen Eigentum allerdings vgl. *Paulus*, Schutz des geistigen Eigentums, in: HStR XI, ³2013, § 247 Rn. 8 ff.

65 BVerfGE 136, 9 (35 ff.) – ZDF-Aufsichtsgremien.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass die Gestaltung seines Programms und dessen konkrete Inhalte nicht in die allgemeine staatliche Aufgabenwahrnehmung eingebunden und als deren Teil ausgestaltet werden. Das Gericht zieht aus diesen Maßstäben sehr konkrete Folgerungen für die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des ZDF.

Die Wirtschaftsferne ist vom BVerfG nicht so häufig, aber mit ähnlicher Deutlichkeit gefordert worden. Erforderlich ist insbesondere eine Unabhängigkeit vom Verhalten der Programmnachfrager und Werbeanbieter. Deswegen muss die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weitgehend vom ökonomischen Markt abgekoppelt und dadurch gesichert werden, „dass sich das Programm an publizistischen Zielen, insbesondere an dem der Vielfalt orientiert, und zwar unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen“. [66] Damit sind andere Finanzierungsquellen, insbesondere Einnahmen aus Werbung[67] oder Sponsoring[68], von Verfassungs wegen nicht schlechthin ausgeschlossen. Doch dürfen sie wegen der von ihnen ausgehenden programm- und vielfaltverengenden Zwänge die innere und äußere Unabhängigkeit des Rundfunks nicht gefährden.[69] Es bedarf der fortwährenden Überprüfung, inwieweit die Erwartung, die Finanzierung über Werbung und Sponsoring stärke die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber dem Staat, noch gerechtfertigt ist. Auch ist regelmäßig zu prüfen, inwieweit die Nutzung dieser Finanzierungsarten angesichts ihrer Risiken einer Rücksichtnahme auf die Interessen der Werbewirtschaft, einer zunehmenden Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität sowie einer Erosion der Identifizierbarkeit öffentlich-rechtlicher Programme weiterhin zulässig ist.[70] Der Gesetzgeber hat Vorsorge zu treffen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei Erfüllung seines Auftrags nicht auf die Interessen der Werbewirtschaft Rücksicht nimmt, sein Programm nicht ausschließlich auf Massenattraktivität ausrichtet, er vielmehr seine Funktion „unbeeinflusst von jeglicher Indienst-

66 BVerfGE 119,181 (219) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, unter Hinweis auf BVerfGE 90, 60 (90) – Rundfunkgebühr; vgl. auch BVerfGE 136, 9 (29) – ZDF-Aufsichtsgremien.

67 Vgl. §§ 7, 15, 16 RStV, dazu *Ladeur*, in: Hahn/Vesting, aaO, § 7 RStV, Rn. 4.

68 Vgl. § 8 RStV, dazu *Brinkmann*, in: Hahn/Vesting, aaO, § 8 RStV, Rn. 8 ff.

69 Vgl. BVerfGE 83, 238 (311) – 6. Rundfunkurteil (WDR); BVerfGE 87, 181 (199) – Werbeverbot.

70 BVerfGE 119,181 (224) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag mwN.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen kann".[71]

In dieser Distanz zu Staat und Wirtschaft wird zugleich eine Transparenz gewährleistet, die verborgene oder nicht offensichtliche Einflussnahmen von Staat und Wirtschaft auszuschließen sucht, die Rundfunkanstalten im Selbstbewusstsein ihrer Autonomie und Freiheit dazu anhält, jeden derartigen Einflussversuch abzuwehren, den Sinn der Öffentlichkeit für die Frage schärft, ob derartige Abhängigkeiten und Interventionen drohen. Eines der Kernanliegen des Transparenzprinzips, eine ökonomische Fremdsteuerung sichtbar und kontrollierbar zu machen, ist damit in besonderer Weise erfüllt.

Die staatliche Existenzgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk begründet auch eine staatliche Verantwortung für dessen Finanzierung. Dabei hat der Gesetzgeber durch materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Beitragserhebung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet, und eine bedarfsgerechte Finanzierung dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten ihren Funktionsauftrag erfüllen können. Die Trennung von allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und gesetzlicher Festsetzung der Rundfunkbeiträge,[72] die KEF[73] und die besonderen Aufsichtsgremien[74] sind der markante Kern dieser freiheitsdienlichen Organisationshilfen. Der Gesetzgeber darf die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen, damit auch den Finanzbedarf umgrenzen, die staatlichen Vorgaben für die Beitragsgestaltung aber nicht so detailgenau bestimmen, dass sich daraus die Höhe des Rundfunkbeitrags berechnen ließe. Eine gewisse Tatbestandsoffenheit muss gewährleisten, dass sich Programme, Programmumfänge, Funktionsverschiebungen und Funktionserneuerungen in der Rundfunkautonomie weiterentwickeln lassen.[75] Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmt sodann die individuelle Beitragslast, aus der sich das Gesamtbudget der Rundfunkanstalten ergibt.

---

71 BVerfGE 119,181 (224) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

72 BVerfGE 90, 60 (93 ff.) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119, 181 (137) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und soeben zu II 2 b.

73 Sogleich zu 3.

74 BVerfGE 13,9 (35 ff.) – ZDF-Aufsichtsgremien und oben zu I 2 d.

75 BVerfGE 90, 60 (93 ff.) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119, 181 (137) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine Trennung der medienpolitischen Konkretisierung des Rundfunkauftrags und der Beitragsfestsetzung gewährleistet allerdings aus sich heraus nicht schon eine hinreichende Programmneutralität und Programmakzessorietät. Es bedarf weiterer prozeduraler Absicherungen, die an den Gefahrenquellen – der finanziellen Steuerung – ansetzen und bereits im Vorfeld die Möglichkeit rechtswidriger Kompetenzwahrnehmung so weit wie möglich ausschließen sollen. Dementsprechend hat der Gesetzgeber ein gestuftes und kooperatives Verfahren der Bedarfsfeststellung sowie der Fehlerfeststellung und Fehlerkorrektur entwickelt,[76] wie sie das BVerfG[77] für die ZDF-Aufsichtsgremien dargestellt hat.

3. *Die KEF*

Autonomie mit einem offenen Gestaltungsauftrag drängt strukturell auf wachsende Einnahmen, neigt gelegentlich zu finanzieller Maßstabslosigkeit und damit zur Maßlosigkeit. Deshalb sieht das Recht der Rundfunkfinanzierung eine eigene Institution vor, die den Finanzbedarf des öffentlichen Rundfunks prüft, den Bedarf realitäts- und gegenwartsgerecht feststellt und damit der staatlichen Entscheidung über die Beitragshöhe eine fachliche Grundlage gibt, von der der Staat nur bei sachlichen, einleuchtenden Gründen abweichen darf.[78] Dieses gestufte und kooperative Verfahren der Bedarfsfeststellung regelt eine besondere Form der Transparenz, die den Eigenheiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht wird und insoweit allgemeinen Transparenzregeln vorgeht.

Nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag[79] beginnt die Beitragsfestsetzung mit den Bedarfsanmeldungen der Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD), des ZDF und der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ bei einer unabhängigen Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs – KEF – (§§ 1 und 2). Die KEF überprüft und ermittelt den

76 BVerfGE 90, 60 (96 ff.) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119, 181 (237) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

77 BVerfGE 136, 9 (Rn. 84, 96 ff.) – ZDF-Aufsichtsgremien.

78 BVerfGE 90, 60 (98,100) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119, 181 (263) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

79 V. 31.8.1991, zuletzt geändert durch 17. Rundfunkänderungsstaatsvertrag v. 4.-17.7.2014; *Goerlich/Zimmermann*, in: Hahn/Vesting, aaO, Vor RFinStV, Rn. 1 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Finanzbedarf auf der Grundlage der Anmeldungen allein nach fachlichen Kriterien (Rundfunkauftrag, daraus zutreffend abgeleiteter Finanzbedarf, Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, § 3 Abs. 1). Die KEF erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht, leitet den Bericht den Rundfunkanstalten zu und veröffentlicht diesen (§ 3 Abs. 5). Das Verfahren der KEF sieht also eine spezielle Ergebnistransparenz für die Bedarfsermittlung vor. Die Rundfunkanstalten werden an dem Verfahren der KEF beteiligt; sie haben vor der abschließenden Meinungsbildung in der KEF Gelegenheit zu einer Stellungnahme und Erörterung (Verfahrenstransparenz; § 5 Abs. 1 und 2). Der Beitragsvorschlag der KEF ist Grundlage für die Entscheidung der Landesregierungen und Landesparlamente. Will die Rundfunkkommission der Länder von dem Vorschlag abweichen, soll sie diese Abweichung mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Die Abweichungen sind zu begründen (§ 7 Abs. 2). Das Erfordernis des sachlichen, einleuchtenden Grundes für die Abweichung fordert auch und insbesondere, die Interessen der Beitragszahler an möglichst maßvollen Beiträgen in die Erwägungen einzubeziehen.[80]

Ob die Entscheidung über die Beitragshöhe in einem – öffentlichen – Gesetzgebungsverfahren oder einem – weniger transparenten – Verfahren der Rechtsverordnung getroffen wird, lässt die Verfassung offen[81]. Die rundfunkspezifische Feststellung des Finanzbedarfs muss also nicht – wie es für die Steuererträge haushaltsrechtlich eine Selbstverständlichkeit ist (Art. 110 Abs. 1 und 2 GG) – in der Öffentlichkeit einer Parlamentsdebatte münden, sondern kann auch in der Sachlichkeit und Fachlichkeit einer Rechtsverordnung auf der Grundlage des KEF-Verfahrens bestimmt werden.

Im Ergebnis regelt der Rundfunkfinanzierungstaatsvertrag ein spezielles Bedarfsfeststellungsverfahren mit abgestuften Transparenzformen, das sich vom allgemeinen staatlichen Haushaltswesen abhebt, den Besonderheiten des Rundfunks gerecht wird, die Transparenz des Finanzbedarfs als Bemessungsgrundlage für die Beitragshöhe speziell sichert.

---

80 BVerfGE 119, 181 (254) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

81 BVerfGE 90, 60 (104) – Rundfunkgebühr; BVerfGE 119,181, (164) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Kontrolle durch die Rechnungshöfe

Die KEF prüft und beurteilt den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten, kontrolliert aber nicht entwicklungsbegleitend die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der alltäglichen Geschäftsvorfälle in den Rundfunkanstalten. Damit stellt sich die Frage, ob auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Kontrolle der staatlichen Rechnungshöfe unterliegen.

a. Kontrollzuständigkeit der Rechnungshöfe

Die Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe ist eine der Errungenschaften des modernen Finanzstaates. Erster Finanzkontrolleur ist das Parlament.[82] Der Rechnungshof ist sein Informationshelfer.[83] Er prüft die „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung", also die formale Korrektheit, rechnerische Richtigkeit und Vollständigkeit der Rechnungen (Ordnungsmäßigkeit) und das Verhältnis von – möglichst hohem – Nutzen und eines – möglichst geringen – Ressourcenverbrauches.[84] Diese Rechnungsprüfung kontrolliert die finanzwirtschaftliche Durchführung eines bestimmten Auftrags, vermeidet aber Aussagen über die dahinter stehenden Beweggründe und Ziele.[85] Die Entscheidung über die Ziele staatlichen Handelns und die Prinzipien der Zielerreichung trifft das Parlament finanzwirtschaftlich bei der Budgetbewilligung und Entlastung. Die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Ausführung dieser Vorgaben ist dann eine Frage des Gesetzesvollzugs, damit der Verwaltung.[86]

Die Verpflichtung auf die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gilt für das gesamte Finanzgebaren des Staates, ist insbesondere auch Maßstab der internen Finanzkontrolle, der Selbstkontrolle der mittelbewirtschaftenden Behörde und Kasse, der Kontrolle vorgesetzter Fach- und Aufsichtsbehörden und vor allem des jeweiligen Finanzministeriums. Die

---

82 *Hufeld*, Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgane des Bundestages, in: HStR III, ³2005, § 56 Rn. 10.

83 *Isensee*, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, in: JZ 2005, 971 (980 f.).

84 Vgl. Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG; *Hufeld,* aaO, § 56 Rn. 8; *Gröpl*, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: HStR V, ³2007, § 121 Rn. 9 ff.

85 *Gröpl,* aaO, § 121 Rn. 33 f.

86 *Gröpl,* aaO, § 121 Rn. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Kontrollmaßstäbe sind keine Schutznormen für den Einzelnen, begründen deshalb keine Individualansprüche. Sie bestimmen die interne und externe Finanzkontrolle des Staates. Der Rechnungshof veröffentlicht seine Prüfergebnisse (Ergebnistransparenz), so dass die Öffentlichkeit das staatliche Finanzgebaren vorbereitend, begleitend und rückblickend kommentieren und kritisieren kann.[87]

Diese Prinzipien staatlicher Finanzkontrolle dürfen nicht unbesehen auf die freiheitsberechtigten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten übertragen werden:

– Die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient der Rundfunkfreiheit und der freiheitlichen Informationsvielfalt, nicht der Erfüllung eines staatlichen Gemeinwohlauftrags. Die Maßstäbe der Finanztransparenz müssen deshalb durch eine freiheitsgerechte Transparenz ersetzt werden.
– Beim Rundfunk sind die verfügbaren Ressourcen durch die Höhe des Rundfunkbeitrags von vornherein begrenzt, von der erbrachten Leistung unabhängig und allein nach dem speziellen Rundfunkauftrag zu nutzen. Eine Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Effektivität zielt deshalb weniger auf Ausgleich und Effizienz von Einnahmen und Ausgaben, sondern auf die aufgabengerechte Nutzung der Finanzmittel, auch auf eine dementsprechende Schonung der Beitragszahler.
– Die Finanzkontrolle des Rundfunks dient nicht der parlamentarischen Budgetbewilligung und Entlastung, sondern der formalen Kontrolle des Rundfunks bei Erfüllung seines grundrechtsgeprägten Auftrags. Der Rundfunk wahrt gerade Distanz zum Staat und damit auch zum staatlichen Parlament, soll nicht durch die Macht der Finanzen in der Wahrnehmung seines freiheitlichen Auftrags fremdbestimmt werden.
– Die Transparenz dieser Finanzkontrolle ist deswegen weniger die einer parlamentarischen Öffentlichkeit, sondern unterstützt die interne Selbstvergewisserung der Intendanz und der programmverantwortlichen Journalisten, unterrichtet die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten (§ 14 a RStV), erlaubt bei Beteiligung der staatlichen Rechnungshöfe eine Publikation von deren Prüfungsergebnissen.

87 *Gröpl*, aaO, § 121 Rn. 15, 23.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b. Die Praxis der Rechnungsprüfung

Die Rechnungshöfe der Länder prüfen die Wirtschaftsführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einschließlich deren Beteiligungsunternehmen, teilen das Prüfergebnis dem zuständigen Intendanten, den jeweils zuständigen Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalt und der Geschäftsführung des geprüften Beteiligungsunternehmens sowie der KEF mit (§ 14 a Satz 1 RStV). Der Rechnungshof gibt dem Intendanten der jeweiligen Rundfunkanstalt und der Geschäftsführung des Beteiligungsunternehmens Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Prüfergebnis und berücksichtigt die Stellungnahmen bei dem abschließenden Bericht über das Prüfungsergebnis (§ 14 a Satz 2 RStV). Dieses Ergebnis teilt der Rechnungshof den Landtagen und den Landesregierungen der die Rundfunkanstalt tragenden Länder sowie der KEF mit. Der Abschlussbericht wird anschließend veröffentlicht (§ 14 a Satz 3 RStV). Dabei hat der Rechnungshof darauf zu achten, dass die Wettbewerbsfähigkeit der geprüften Beteiligungsunternehmen nicht beeinträchtigt wird und insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden[88].

Soweit diese Rechnungsprüfung die Rundfunkanstalten und Beteiligungsunternehmen, auch die KEF, unterrichtet, stärkt sie die Finanzautonomie des Rundfunks, bekräftigt die Maßstäbe der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von dessen Finanzgebaren, mag auch einer Selbstverpflichtung der Rundfunkanstalten[89] Entscheidungsgrundlagen bieten und dazu beitragen, die funktionsgemäße Finanzausstattung unter Wahrung der Programmautonomie sachgerecht fortzuentwickeln.

Wenn die Rechnungsprüfung ihre Prüfungsergebnisse den Landtagen und den Landesregierungen der die Rundfunkanstalt tragenden Länder mitteilt, spricht sie die staatlichen Körperschaften und deren Organe an, die Finanzierungsverantwortung für den Rundfunk tragen und über die Höhe des Rundfunkbeitrags bestimmen. Der Bericht und die Erörterung

88 Vergl. exemplarisch § 35 MDR-Staatsvertrag für die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; §§ 14 a, 16 d RStV. Soweit Gesetze beim Prüfungsmaßstab nicht nur von "Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit", sondern von "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" sprechen, macht das inhaltlich keinen Unterschied, weil die "Sparsamkeit" ein Unterfall der "Wirtschaftlichkeit" ist, *Gröpl,* aaO, § 121, Rn. 9 ff; *Hufeld*, aaO, § 56 Rn. 8 f.

89 Zu deren Zulässigkeit vgl. BVerfGE 119, 181 (181) – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

des Berichtes veranlassen diese staatlichen Verantwortungsträger, ihre Finanzmaßstäbe rundfunkgerecht fortentwickeln. Sie erfahren ihr Wissen über die Realität des finanzwirtschaftlichen Rundfunkalltags nicht nur von den Rundfunkanstalten, sondern auch von einem mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten, in der Rationalität der Fachprüfung erprobten Prüfer. Die wertungs- und ergebnisoffenen Tatbestände der „Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit" werden durch die Prüfberichte in der Konkretheit von Erfahrungsdaten, quantifizierten Bewertungen, strukturellen Beanstandungen und Handlungsempfehlungen verdeutlicht. Die Gefahr einer Fremdsteuerung durch Prüfung scheint gebannt, wenn die Rechnungsprüfung in gefestigter Praxis den Grundsatz der „Wirtschaftlichkeit" als ein rein formales, die rundfunkpolitischen und journalistischen Wertungen ausblendendes Prinzip handhabt, sie ihren Bericht auf Strukturfragen beschränkt und Einzelfragen nicht behandelt.

Mit dem Bericht an die Landesparlamente wird auch die Öffentlichkeit erreicht. Außerdem veröffentlichen die Rechnungshöfe ihren abschließenden Bericht über das Prüfergebnis (§ 14 a S. 3 RStV). Auch diese Allgemeintransparenz ist vertretbar und hilfreich, wenn und soweit sie sich auf die finanzielle Ausstattung der Rundfunkanstalten beschränkt, ihre wirtschaftliche Lage, ihre Ertragserwartungen nach geltendem Gebührenrecht, ihre Defizitbereitschaft im Vergleich zu Rücklagen und zusätzlichen Erträgen würdigt, ihre Eigenkapitalbildung, ihre Verlustplanung und ihre Sparsamkeitsstrategien beurteilt, die Entwicklung von – formalen – Leistungsparametern und die Verwendung der Erträge möglichst vollständig und unmittelbar zur Finanzierung des Rundfunkauftrags fordert. Diese Prüfung der Rahmenbedingungen und Planungsgrundlagen rundfunkgerechter Finanzwirtschaft verzichtet auf Aussagen zu Notwendigkeit und Qualität der Einzelprojekte der Programmplanung, kommentiert auch die festgestellte Art der Produktion – Eigenproduktion, Koproduktion, Auftragsproduktion, Kaufproduktion, Originalproduktion und Wiederholung – nicht oder nur strukturell. Allerdings beurteilt der Rechnungshof die Finanzplanungen einschließlich der strukturellen und dauerhaften Reduzierung der Aufwendungen, betont die Erforderlichkeit nachhaltiger Planung, fordert für Planungsänderungen nachhaltige Gründe, die dargestellt und offen gelegt werden müssen, verweist in diesem Zusammenhang auch auf eine von der

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ARD selbst angekündigte „Transparenzoffensive“[90]. Die Information der Rechnungshöfe erreicht zunächst Rundfunk, Parlament und Regierung, sodann im abschließenden Bericht auch die Öffentlichkeit.[91] Hier zeigt sich eine inzwischen strukturell gefestigte und gediegene Prüfungspraxis auf dem Weg zwischen dem beherzten Eintreten für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und dem subtilen Respekt vor der freiheitlichen Selbstbestimmung von Rundfunkprogrammen und Rundfunkkonzeption. Die Prüfung selbst ist immer wieder aktuell und strukturell in ihren Maßstäben und Verfahren prüfungsbedürftig.

5. Ergebnis

Im Ergebnis wirkt und handelt der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach den Prinzipien einer rundfunkeigenen, einzigartigen Transparenz. Sein Programmangebot ist allgemein zugänglich und für jedermann verfügbar. Seine Organisation ist auf Distanz zu Staat und Wirtschaft angelegt, in dieser Unabhängigkeit für die Öffentlichkeit ersichtlich. Die Struktur der Aufsichtsgremien schafft Transparenz bei deren Zusammensetzung, deren Themen und bei Vorkehrungen gegen äußere Einflüsse. Die Trennung zwischen allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und Festsetzung der Rundfunkbeiträge schirmt die Rundfunkfreiheit gegen die Macht des „goldenen Zügels“ ab. Die Finanzierung durch den Rundfunkbeitrag sichert in der Öffentlichkeit einer separaten Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs die innere und äußere Unabhängigkeit des Rundfunks; sie bedarf stetiger Überprüfung. Das Recht der Rundfunkfinanzierung sieht in der KEF eine eigene Institution vor, die den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks prüft, realitäts- und gegenwartsgerecht feststellt und der staatlichen Entscheidung über die Gebührenhöhe damit eine fachliche Grundlage gibt. Diese – einzigartige – Bedarfsfeststellung folgt abgestuften Transparenzerfordernissen, die sich von allgemeinen Maßstäben des Haushaltswesens abheben und den Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werden. Die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Ver-

---

90 Vgl. exemplarisch Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Wesentliche Ergebnisse der Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR, 24.9.2014.

91 Zur allgemeinen mitschreitenden Prüfung und Beratung durch die Rechnungshöfe vgl. *Gröpl*, aaO, § 121 Rn. 53 f. Im Rundfunkrecht dürfte die Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 14 a S. 2 RStV stets einer Veröffentlichung vorausgehen.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wendung der Rundfunkmittel wird sodann von den Rechnungshöfen überprüft, die der Öffentlichkeit die Ergebnisse ihrer gegenwartsnahen Prüfungen berichten, ihren Abschlussbericht veröffentlichen und in ihren Berichten an die Landesparlamente ebenfalls die Öffentlichkeit erreichen.

https://doi.org/10.5771/9783845285689-41, am 12.10.2024, 08:54:29
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb