

Anna Terschüren

**Regulierte Selbstregulierung im öffentlich-
rechtlichen Rundfunk**

Medienrechtliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. Frank Fechner
Institut für Rechtswissenschaft an der
TU Ilmenau

Band 6

Regulierte Selbstregulierung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Verfahren zur Ausgestaltung des
Funktionsauftrages im Vergleich zur
Regulierung des Jugendmedienschutzes im
Privatrundfunk

von
Anna Terschüren



Universitätsverlag Ilmenau
2009

Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Diese Arbeit hat der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Ilmenau im WS 2008/09 als Diplomarbeit vorgelegen.
Betreuer: Prof. Dr. Frank Fechner und Ass. iur. Tankred Schipanski

Technische Universität Ilmenau/Universitätsbibliothek

Universitätsverlag Ilmenau

Postfach 10 05 65

98684 Ilmenau

www.tu-ilmenau.de/universitaetsverlag

Herstellung und Auslieferung

Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG

Am Hawerkamp 31

48155 Münster

www.mv-verlag.de

ISSN 1864-0273 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-939473-51-0 (Druckausgabe)

urn:nbn:de:gbv:ilm1-2009100050

Vorwort

In dieser Diplomarbeit werden zwei Instrumente der regulierten Selbstregulierung vorgestellt: die Selbstverpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die regulierte Selbstregulierung im Jugendmedienschutz des Privatrundfunks. Die Selbstverpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezeichnen ein Verfahren zur Ausgestaltung des Funktionsauftrages nach § 11 des Staatsvertrages für Rundfunk und Telemedien (RStV). Darin stellen die Rundfunkanstalten eigenständig – basierend auf dem gesetzlichen Rahmen – Satzungen und Richtlinien auf, die ihren Auftrag beschreiben und geben alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung des Funktionsauftrages ab. Dieses System funktioniert allerdings bisher nicht zufrieden stellend, ganz im Gegensatz zur regulierten Selbstregulierung im Jugendmedienschutz. Deshalb soll Letztere Anregungen für ein neues Regulierungssystem liefern, wobei insbesondere Organisationsstrukturen und Regulierungsprinzipien Berücksichtigung finden. Anhand dieser Betrachtungen wird ein neues Regulierungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgeschlagen. Dieses basiert weiterhin auf der regulierten Selbstregulierung und soll eine effiziente Ausgestaltung des Funktionsauftrages ermöglichen, wobei die aktuellen Vorgaben zum Drei-Stufen-Test ebenfalls betrachtet werden. In diesem Rahmen werden zwei neue Organe vorgeschlagen, die einerseits auf der Selbstregulierungs- und andererseits auf der Regulierungsebene zur sachverständigen Beratung bzw. Kontrolle herangezogen werden.

Die umfassende Reform des RStV durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) findet in dieser Arbeit ausführliche Beachtung, indem die Neuregelungen beschrieben und dem Selbstverpflichtungsverfahren zugeordnet werden. Außerdem wird im Ausblick am Ende der Arbeit eine Beurteilung der aktuellen Entwicklung vor

dem Hintergrund des vorgeschlagenen Regulierungsmodells vorgenommen. Die Arbeit bezieht sich auf den RStV in der Fassung des 11. RÄStV vom 1. Januar 2009. Die Normen, die sich auf den zukünftigen RStV in der Fassung des 12. RÄStV beziehen, der am 1. Juni 2009 in Kraft treten wird, sind durch die Bezeichnung „n.F.“ (neue Fassung) gekennzeichnet.

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2008/09 vom Institut für Rechtswissenschaften, Fachgebiet Öffentliches Recht der Technischen Universität Ilmenau als Diplomarbeit angenommen. Ich möchte in diesem Rahmen die Gelegenheit nutzen und mich bei folgenden Menschen für ihre fachliche und persönliche Unterstützung bedanken:

Zunächst möchte ich mich herzlichst bei Herrn Prof. Dr. Fechner für die kompetente Betreuung meiner Arbeit bedanken. Des Weiteren danke ich besonders meinem Betreuer Herrn Schipanski, der mir mit großem Engagement und zahlreichen Hilfestellungen zur Seite stand.

Mein herzlichster Dank gilt meinen Eltern Madeleine und Heinrich Wilhelm Terschüren, die mir mein Studium ermöglicht und mich jederzeit unterstützt haben. Auch während der Bearbeitungszeit meiner Diplomarbeit haben sie mich mit herausragendem Einsatz begleitet. Außerdem danke ich meinen Bruder Henrik Terschüren für das ausführliche Korrekturlesen.

Besonders möchte ich mich bei meinem Freund Alto Engelbert Kraus bedanken, der mich während des gesamten Prozesses des Erstellens der Arbeit mit Geduld und Hilfsbereitschaft begleitet hat.

Schließlich gilt mein großer Dank meinen lieben Freunden, insbesondere Martin Eckardt, die mir immer wieder mit hilfreichen Ideen neue Denkanstöße gaben.

Hamburg, den 1.1.2009

Anna Katharina Terschüren

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XI
A. Einleitung	1
B. Die Selbstverpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	4
I. Historische Betrachtung	4
1. Der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	4
2. Einführung von § 11 RStV	6
II. Rechtliche Grundlagen für die Selbstverpflichtungen	9
1. § 11 Abs. 4 RStV und seine konkrete Ausgestaltung	9
a) Die drei Stufen des Selbstverpflichtungsmodells	9
b) Selbstverpflichtungen i.e.S.	11
2. Verfassungsrechtliche Betrachtung von § 11 Abs. 4 RStV	12
III. Umsetzung der Selbstverpflichtungen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	14
1. Anwendung	15
a) Erstellung von Satzungen und Richtlinien	15
b) Erstellung der Selbstverpflichtungserklärungen	16
2. Kontrolle	19
a) Interne Kontrolle durch Rundfunkräte, Fernsehrat und Hörfunkrat	19
b) Externe Kontrolle durch die Länder	19
c) Externe Kontrolle durch die Öffentlichkeit	20
IV. Probleme der Selbstverpflichtungen	20
1. Verfassungsrechtliche Grenzen	21
2. Probleme hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten	21

V.	Effizienz der Selbstverpflichtungen.....	23
1.	Selbstverpflichtungserklärungen.....	24
2.	Gesamtbewertung	26
VI.	Ausblick: Die Neuregelungen des 12. RÄStV	27
1.	Hintergrund.....	28
2.	Neuregelungen in der Auftragskonkretisierung	29
3.	Der Drei-Stufen-Test für Telemedienangebote	31
4.	Beitrag des Drei-Stufen-Tests zu den Selbstverpflichtungen.....	33
VII.	Ergebnis.....	35

C. Die regulierte Selbstregulierung im Jugendmedienschutz-

Staatsvertrag	36	
I.	Anwendung der regulierten Selbstregulierung im JMStV.....	36
II.	Rechtliche Grundlagen der regulierten Selbstregulierung im JMStV 38	
1.	§§ 19 und 20 JMStV und ihre konkrete Ausgestaltung.....	38
a)	§ 19 JMStV.....	38
b)	§ 20 JMStV.....	40
2.	Verfassungsrechtliche Betrachtung der regulierten Selbstregulierung im JMStV.....	42
a)	Gewährleistung des Jugendschutzes.....	43
b)	Kollision des Jugendschutzes mit den Kommunikationsfreiheiten.....	44
III.	Umsetzung der regulierten Selbstregulierung des JMStV	46
1.	Selbstregulierung am Beispiel der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V.	46
2.	Hoheitliche Regulierung der Selbstregulierung durch die KJM.....	48
IV.	Probleme der regulierten Selbstregulierung im JMStV.....	50
1.	Probleme in der Durchführung.....	50
a)	Kompetenzüberschneidungen von FSF und KJM.....	50
b)	Konflikte mit dem Verfassungsrecht	51

c) Mangelnde Sanktionsmöglichkeiten der KJM.....	52
2. Ungleichbehandlung von privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern im JMStV	53
V. Effizienz der regulierten Selbstregulierung im JMStV.....	54
VI. Ergebnis.....	55

D. Gegenüberstellung von Selbstverpflichtungen und regulierter

Selbstregulierung im JMStV.....	57
I. Umsetzung der regulierten Selbstregulierung in beiden Systemen	57
1. Beide Systeme im Allgemeinen.....	57
2. Modelltheoretische Einordnung interner und externer Kontrolle.....	58
3. Selbstregulierung durch Rundfunkräte und FSF	59
4. Sanktionsmöglichkeiten	60
5. Staatsferne.....	61
6. Gesetzgebung.....	62
7. Effizienz.....	63
II. Die regulierte Selbstregulierung im JMStV, ein Modell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?.....	64
1. Gründe für eine Übernahme des Modells aus dem JMStV	65
2. Probleme einer vollständigen Modellübernahme.....	67
a) Verfassungsrechtliche Probleme	67
b) Anreizprobleme.....	68
III. Ergebnis.....	69

E. Neue Regulierung der Selbstverpflichtungen des öffentlich-

rechtlichen Rundfunks.....	70
I. Anforderungen an das neue System.....	70
II. Überlegungen zum neuen System	72
1. Expertengremium.....	72
a) Stärkung der internen Selbstregulierung	73

b) Mischform interner und externer Selbstregulierung	74
2. Hoheitliche Regulierung	75
3. Sanktionen	77
III. Verfassungsrechtliche Betrachtung der neuen Organe	78
1. Arbeitsverbund zur Qualitätssicherung	78
2. Regulierungsorgan	80
IV. Modellvorschlag	81
1. Die neue regulierte Selbstregulierung der Selbstverpflichtungen	82
2. Weitere Verbesserungsvorschläge	84
V. Ergebnis	85
F. Fazit und Ausblick	86
Literaturverzeichnis	93
Anhang	104

Abkürzungsverzeichnis

BBC	British Broadcasting Corporation
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
FSF	Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V.
GG	Grundgesetz
GVK	Gremienvorsitzendenkonferenz
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag
JuSchG	Jugendschutzgesetz
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
PrO-FSF	Prüfordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V.
RÄStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk- und Telemedien in der Fassung des 11. Rundfunkänderungsstaatsvertrages
RStV n.F.	Staatsvertrag für Rundfunk- und Telemedien in der Fassung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages
VG	Verwaltungsgericht
VPRT	Verband Privater Rundfunk- und Telemedien e.V.

A. Einleitung

Seit geraumer Zeit befinden sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bedrängnis, genau festzulegen, welche Programminhalte ihrem Funktionsauftrag entsprechen.¹ Im Jahre 2004 wurde daraufhin das Instrument der Selbstverpflichtungen eingeführt, um den Auftrag präzise durch die Rundfunkanstalten selbst auszugestalten. Allerdings ist dies nicht effizient gelungen, weshalb sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiterhin unter großem Rechtfertigungsdruck für ihre Inhalte, auch insbesondere für die der neuen Medien, befinden.² In dieser Arbeit soll versucht werden, die Regelungen zur Ausgestaltung des Funktionsauftrages effektiver zu gestalten. Hierzu wird u.a. das Regulierungssystem für den Privatrundfunk im Jugendmedienschutz als Vorbild dienen, da es sich um dasselbe wie das der öffentlich-rechtlichen Selbstverpflichtungen handelt: die so genannte regulierte Selbstregulierung.³

Die regulierte Selbstregulierung bezeichnet die Kombination von imperativer Regulierung und gesellschaftlicher Selbstregulierung.⁴ Unter imperativer Regulierung ist die hoheitliche Fremdregulierung durch den Staat zu verstehen.⁵ Dieser hat Interesse an der Verfolgung von bestimmten Regelungszielen und gibt einen gesetzlichen Rahmen vor, um diese Zielverfolgung zu ermöglichen. Dabei macht sich der Staat die Bereitschaft der Gesellschaft zu eigenständiger Organisation zunutze und bindet diese an seinen gesetzlichen Rahmen.⁶ Man kann also von einer indirekten Steuerung

¹ Auch zum Folgenden ausführlich siehe Kapitel B. I.

² Ausführlich siehe Kapitel B. V. und VI. 1.

³ Zur Veranschaulichung beider Systeme und der jeweiligen Begriffe siehe Abb. 1 im Anhang A 1.

⁴ Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. A-3 f.

⁵ Auch zum Folgenden Calliess, AfP 2002, S. 466.

⁶ Auch zum Folgenden Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. A-3; Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung, S. 50 f; Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 71.

sprechen. Der Staat zieht sich auf die Aufsichtsebene zurück und überprüft die Regeleinhaltung bzw. übt bei Nichteinhaltung Sanktionen aus.⁷ Außerdem befindet sich der Staat in der Pflicht, bei einem Versagen der Selbstkontrolle einzugreifen, damit das Steuerungsziel weiterhin verfolgt werden kann (sog. Gewährleistungsstaat). Die gesellschaftliche Selbstregulierung hingegen wird von privaten Akteuren vorgenommen, die die Verfolgung der Steuerungsziele direkt übernehmen.⁸ Dabei variiert der Beteiligungsgrad der Selbstregulierungseinrichtungen an der Ausgestaltung der Regulierung; beispielsweise können sie zusätzlich selbst Regeln setzen.⁹ Die Regulierungstiefe des Staates wiederum hängt insbesondere davon ab, wie stark seine Verantwortung für das Steuerungsziel ist, also wo die Grenzen der Selbstregulierung zu sehen sind.¹⁰ Während die Selbstregulierung zwar staatlich veranlasst ist, ist der Zusammenschluss zu Selbstregulierungseinrichtungen und somit die interne Bindung an ihre Regeln rein privatrechtlicher Natur.¹¹

Es gibt verschiedene Gründe, warum der Staat regulierte Selbstregulierung zur Erreichung von Steuerungszielen veranlassen kann: Zum einen herrscht in Deutschland eine große Belastung des Staates, besonders durch die Wohlfahrtsentwicklung, die mit einem starken Fürsorgeanspruch an den Staat einhergeht.¹² Zum anderen hat die schnelle technische Entwicklung zu Informationsdefiziten beim Staat gegenüber den beteiligten privaten Marktteilnehmern bei gleichzeitig zunehmendem Regelungsbedarf geführt.¹³ Ein für Aspekte dieser Arbeit besonders wichtiger Grund ist die teilweise mangelnde Regulierungskompetenz des Staates, wie es aufgrund der

⁷ Auch zum Folgenden Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung, S. 50; Thoma, Regulierte Selbstregulierung, S. 61; Calliess, AfP 2002, S. 466.

⁸ Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. A-3.

⁹ Ebd., S. A-5; Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung, S. 50 f.

¹⁰ Zu den verschiedenen Stufen staatlicher Verantwortung siehe Calliess, AfP 2002, S. 466 f.

¹¹ Ebd., S. 466.

¹² Thoma, Regulierte Selbstregulierung, S. 47 ff.

¹³ Auch zum Folgenden Calliess, AfP 2002, S. 465; Rossen-Stadtfeld, AfP 2004, S. 7; Ladeur, ZUM 2002, S. 860 f.

verfassungsbedingten Staatsferne im Rundfunk der Fall ist. In diesem Fall kann die regulierte Selbstregulierung die einzige Steuerungsmöglichkeit sein. Die regulierte Selbstregulierung findet ihren Ursprung im Umweltrecht.¹⁴ Außerdem wird sie beispielsweise im Produktsicherheitsrecht zur Produktzertifizierung und im Wirtschaftsrecht in Form der Kontrolle der Rechnungslegung genutzt.¹⁵ Es gibt noch viele weitere Beispiele;¹⁶ im Folgenden soll jedoch die regulierte Selbstregulierung in Form der Selbstverpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (B.) und der Gewährleistung des Jugendschutzes (C.) betrachtet werden. Danach wird eine Gegenüberstellung beider Systeme (D.) erfolgen, um auf dieser Grundlage ein neues Regulierungssystem für die Ausgestaltung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (E.) zu entwickeln.

¹⁴ Calliess, AfP 2002, S. 469.

¹⁵ Vgl. ausführlich Thoma, Regulierte Selbstregulierung, S. 172 ff.

¹⁶ Ebd., S. 77 ff.

B. Die Selbstverpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

I. Historische Betrachtung

In diesem ersten Kapitel soll betrachtet werden, welchen Entwicklungen die Einführung der Selbstverpflichtungen zugrunde liegt. Dabei spielte die Diskussion um den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immer eine bedeutsame Rolle, wurde aber erst später einfachgesetzlich geregelt.

1. Der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Bis ca. zur Jahrtausendwende wurde die Hauptaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lediglich durch die Grundversorgung beschrieben, die sich aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) ergibt.¹⁷ Diese bezeichnet u.a. die Vollversorgung der Bevölkerung mit Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Der Begriff der Grundversorgung wurde aufgrund der Einführung des Privatrundfunks diskutiert, da dieser wegen seiner Vielfaltsdefizite nur stattfinden durfte, wenn die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet wurde, damit die Meinungsvielfalt gesichert werden konnte.¹⁸ Die Ausgestaltungen der Rahmenbedingungen des dualen Rundfunksystems wurden im Staatsvertrag für Rundfunk- und Telemedien (RStV) vorgenommen.

¹⁷ Auch zum Folgenden BVerfG 73, 118 (157 f.); 74, 297 (325); zur Erläuterung siehe Reese, Funktionsauftrag, S. 76 f.; Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 46 f.; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 4.

¹⁸ BVerfG 73, 118 (157 ff.); 74, 297 (324 f.); Holznagel, epd medien 33/1999, S. 25.; Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 49; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 10 f.

Da der Begriff der Grundversorgung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) relativ weit gefasst wurde,¹⁹ gab es Beschwerden von vielen Seiten, die eine genauere Eingrenzung dieses Begriffs forderten. Besonders die privaten Rundfunksender hatten ein großes Interesse an genaueren Definitionen der öffentlich-rechtlichen Aufgaben, da sie sich wettbewerblich bedroht sahen.²⁰ Sie forderten eine Beschränkung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf ihre Kernaufgaben.²¹ Außerdem wurde nach einem Weg gesucht, der Europäischen Kommission entgegenzukommen, um eine „Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips“²², also ein starkes Eingreifen der Kommission unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten, zu vermeiden.²³ Um eine Antwort auf diese Probleme zu finden, wurde nach einer Möglichkeit zur Eingrenzung des klassischen Auftrages gesucht und der Begriff des Funktionsauftrages entstand.²⁴ Die Grundversorgung kann weiterhin als wichtigster Teil des Funktionsauftrages bezeichnet werden,²⁵ der allerdings noch weitere Bereiche wie die Integrationsfunktion, die Leitbildfunktion, die Forumsfunktion, den Innovations- und Produktionsauftrag umfasst.²⁶ Das BVerfG hat ebenfalls die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschrieben und dabei dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum gelassen, diesen Funktionsauftrag angemessen zu konkretisieren.²⁷ Die Ausführungen des BVerfG heben besonders hervor, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk

¹⁹ BVerfG 73, 118 (157 f.).

²⁰ Kammann, epd medien 34/1999, S. 3.

²¹ Schüller, Auftragsdefinition, S. 101.; gemeint sind die Kernaufgaben nach Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 4 f.

²² Voß, epd medien 33/1999, S. 36.

²³ Ebd.; Bullinger, Aufgaben, S. 30 ff.

²⁴ Hier kommt die Literatur zu keinem Konsens. Die Einführung des Begriffs könnten also beispielsweise *Holz-nagel* oder *Bullinger* initiiert haben. Dies ist aber an dieser Stelle nicht weiter von Belang, sondern vielmehr der Zeitpunkt. Dabei handelt es sich bei beiden Autoren um das Jahr 1999.

²⁵ Reese, Funktionsauftrag, S. 81.; Schüller, Auftragsdefinition, S. 98.

²⁶ Ausführlich dazu Reese, Funktionsauftrag, S. 84 ff.; besonders zur Integrationsfunktion siehe Hoffmann-Riem, Regulierung, S. 215 ff.

²⁷ BVerfG 83, 238 (299 f.); 87, 181 (198 ff.); 90, 60 (90); Holz-nagel, epd medien 33/1999, S. 26.

bei veränderten Rahmenbedingungen, beispielsweise technischer Art, seine Funktionstauglichkeit bewahren soll.²⁸

Während die ARD sich anfangs einem spezifischen und die Rundfunkautonomie einschränkenden Funktionsauftrag verweigerte,²⁹ beschrieb das ZDF seinen eigenen Funktionsauftrag, der die acht Dimensionen Informationsauftrag, Orientierungsfunktion, Forumsfunktion, Integrationsfunktion, Leitbildfunktion, Kulturauftrag, Produktionsauftrag und Innovationsfunktion umfasst.³⁰

2. Einführung von § 11 RStV

Trotz der Eingrenzung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Funktionsauftrag war die Diskussion um sie nicht beendet. Fehlentwicklungen in ihren Programmen konnte nichts entgegengesetzt werden, da die bisherigen qualitativen Anforderungen zu allgemein waren. Es konnte kaum festgestellt werden, ob neue Techniken oder Geschäftsfelder zum Funktionsauftrag gehörten.³¹

Die privaten Rundfunksender fühlten sich nach wie vor bedroht und forderten weiterhin Beschränkungen des Funktionsauftrages, insbesondere hinsichtlich der Onlineaktivitäten und digitalen Kanäle.³² So beschwerte sich unter anderem der Verband Privater Rundfunk- und Telemedien e.V. (VPRT) im Jahre 2002 bei der Europäischen Kommission, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten sich nicht an ihren definierten Auftrag hielten und beispielsweise

²⁸ Zur Bestands- und Entwicklungsgarantie siehe BVerfG 74, 297 (350 f.); 83, 238 (298 ff.); vgl. Hoffmann-Riem, Regulierung, S. 211.

²⁹ Voß, epd medien 33/1999, S. 33 ff.

³⁰ Zur Erläuterung der einzelnen Dimensionen siehe Holznagel, epd medien 33/1999, S. 27 f., bzw. detailliert siehe Holznagel, Bernd: Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF (Teilkapitel D I. 2.), abgedruckt in: epd medien 1999, Nr. 36, S. 23 ff.

³¹ Potthast, in: Hartstein u.a., Teil B 1, Rdnr. 239.

³² Hartstein u.a., § 11 RStV, Rdnr. 1.

Onlineangebote auf den Markt brächten, die nicht auftragskonform seien.³³ Außerdem sollten die öffentlich-rechtlichen Anstalten auf eine Erhöhung der Rundfunkgebühr verzichten, ebenso auf Werbung und Sponsoring in ihrem Programm.³⁴

Qualitativ gerieten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten immer weiter in die Kritik, für eine Programmverflachung zu sorgen, indem qualitativ hochwertige Programme nachts oder auf den Spartenkanälen arte und 3sat gesendet und die Programme generell immer kommerzieller würden. Der Ruf des öffentlich-rechtlichen Programms verschlechterte sich zusehends.³⁵

Auch die Bundesländer³⁶ waren mit der Programmqualität, der Anzahl der Programmangebote und der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt nicht zufrieden.³⁷ Diese wurden nun tätig, um eine Lösung zur Präzisierung und Begrenzung des Funktionsauftrages zu schaffen, die möglichst alle Interessen bedienen sollte.³⁸ Somit wurde eine gesetzliche Auftragsregelung mit dem 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) beschlossen. Der neu eingeführte § 11 RStV trat am 1. April 2004 in Kraft und regelt nun formal und inhaltlich die Schwerpunkte und Maßstäbe für die Gestaltung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.³⁹

³³ Entscheidung der EG-Kommission vom 24. April 2007, E 3/2005 (sog. Beihilfekompromiss), siehe dazu ausführlich Kapitel B. VI. 1. dieser Arbeit.

³⁴ Eberle, MMR 2003, S. 623 ff.; Kammann, epd medien 34/1999, S. 4.; VPRT, epd medien 83/2002, S. 27; zur Forderung nach Abschaffung der Werbung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk seitens der Privaten siehe auch Kammann: ZDF: Werbefreiheit schadet dem dualen Rundfunksystem, in: epd medien 82/2002, S. 14.

³⁵ Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 5.

³⁶ Im Folgenden „Länder“ genannt.

³⁷ Schwarzkopf, epd medien 58/2004, S. 3.

³⁸ Reese, Funktionsauftrag, S. 204; Hartstein u.a., § 11 RStV, Rdnr. 27; vgl. Verfahrensvorschlag von Bullinger, Aufgaben, S. 104 ff.

³⁹ Amtliche Begründung zu § 11 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV; Kammann, epd medien 82/2002, S. 6.

Des Weiteren wurde eine Programmzahlbegrenzung durch den § 19 Abs. 1 RStV beschlossen.⁴⁰

Im Vordergrund des 7. RÄStV stand die Einführung der Selbstverpflichtungen in § 11 Abs. 4 RStV.⁴¹ Während also § 11 Abs. 1-3 RStV den Auftrag selbst regelt, wird in § 11 Abs. 4 RStV die inhaltliche Ausgestaltung des Auftrages beschrieben. Hierbei handelt es sich um die so genannte Selbstverpflichtung. Diese besagt, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten Satzungen und Richtlinien zur Ausgestaltung ihres Auftrages erlassen und alle zwei Jahre einen Bericht über die Auftrags Erfüllung, sowie Qualität, Quantität und geplante Schwerpunkte ihres Programms abgeben.⁴²

Hierzu entwickelten ARD und ZDF Papiere, die die Umsetzung der neuen Auftragsdefinition in ihren Anstalten beschreiben (sog. Interne Programmgrundsätze zur Präzisierung des gesetzlichen Programmauftrages).⁴³ Schon im Jahre 2002 kündigten die Rundfunkanstalten in ihren Entwürfen zum eigenen Funktionsauftrag an, Selbstverpflichtungen eingehen zu wollen.⁴⁴ *Holznapel* hatte 1999 den Funktionsauftrag des ZDF beschrieben und dabei das Modell der Selbstverpflichtung erstmalig in Deutschland vorgeschlagen.⁴⁵

Bei der Einführung der Selbstverpflichtungen wurde die BBC zum Vorbild genommen, die schon seit 1996 dieses Steuerungsinstrument nutzt.⁴⁶ Durch die Regelungen in § 11 Abs. 4 RStV werden bei der Konkretisierung des Funktionsauftrages die Anstalten selbst so weit wie möglich eingebunden.⁴⁷

⁴⁰ § 19 RStV ist ebenso Teil der Auftragsregelung und beinhaltet u.a. eine konkrete Verpflichtung zur Programmzahlbeschränkung und zur Bündelung der Hörfunkprogramme, soll hier aber nicht weiter betrachtet werden.

⁴¹ Reese, Funktionsauftrag, S. 207.

⁴² § 11 Abs. 4 RStV.

⁴³ Amtliche Begründung zu § 11 Abs. 4 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV.

⁴⁴ Kammann, epd medien 82/2002, S. 7 (unten).

⁴⁵ Holznapel, epd medien 33/1999, S. 31; siehe Fn. 30.

⁴⁶ Siehe ausführlich hierzu Bullinger, Aufgaben, S. 69 ff.; Woldt, Runar: Selbstverpflichtungen bei der BBC, in: Media Perspektiven 2002, S. 202 ff.; zusammenfassend siehe Potthast, in: Hartstein u.a., Teil B 1, Rdnr. 241.

⁴⁷ Reese, Funktionsauftrag, S. 282.

Damit vermeidet man einen Eingriff in die Programmautonomie und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben darüber hinaus die Möglichkeit, ihre Anerkennung in der Öffentlichkeit und somit auch die Rechtfertigung der Rundfunkgebühr zu stärken.⁴⁸

II. Rechtliche Grundlagen für die Selbstverpflichtungen

1. § 11 Abs. 4 RStV und seine konkrete Ausgestaltung

Nachdem in B. I. beschrieben wurde, welche Entwicklungen die Einführung der Selbstverpflichtungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk entstehen ließen, sollen nun die Inhalte der Selbstverpflichtungen sowie die Ausgestaltung ihrer rechtlichen Normierung betrachtet werden.

a) Die drei Stufen des Selbstverpflichtungsmodells

Die Selbstverpflichtungen sind in drei Stufen gegliedert, die sicherstellen sollen, dass Qualität und Quantität des Funktionsauftrages ausgestaltet und eingehalten⁴⁹ werden. Eine zunehmende Konkretisierung findet in den Regulierungsebenen nach unten hin statt, was zur Folge hat, dass die Anstalten selbst die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmensetzung vornehmen.⁵⁰ Dieses System aus gesetzlicher Rahmensetzung und anstaltlicher Selbstregulierung entspricht der regulierten Selbstregulierung.⁵¹

Die erste Stufe beschreibt die gesetzliche Regelung, Selbstverpflichtungen bezüglich der Vorschriften aus § 11 RStV abzugeben.⁵² Diese Vorgaben wurden auf Ebene der Länder beschlossen und finden sich in § 11 Abs. 4

⁴⁸ Holznel, epd medien 33/1999, S. 31; Goerlich/Meier, ZUM 2007, S. 890; Potthast, in: Hartstein u.a., Teil B 1, Rdnr. 239.

⁴⁹ Hartstein u.a., § 11 RStV, Rdnr. 27.

⁵⁰ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 74.

⁵¹ Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 157; Bullinger, Aufgaben, S. 98, 105 ff.; zur Erläuterung der regulierten Selbstregulierung siehe Kapitel A.

⁵² Auch zum Folgenden Hartstein u.a., § 11 RStV, Rdnr. 27.

RStV. Des Weiteren behalten sich die Länder in § 11 Abs. 5 RStV vor, zu prüfen, ob die Selbstverpflichtungserklärungen zur Konkretisierung des Funktionsauftrages ausreichen.⁵³

In der zweiten Stufe ist festgelegt, dass anstaltsintern Satzungen und Richtlinien⁵⁴ zu erarbeiten sind, die die Selbstverpflichtungen genau beschreiben und insbesondere ihre Veröffentlichung regeln.⁵⁵ Des Weiteren sollen die Satzungen und Richtlinien bestimmen, wie Inhalt, Verfahren und Form der Selbstverpflichtungserklärungen aussehen.⁵⁶ Damit werden operationalisierbare Vorschriften erlassen, die im nachfolgenden Konkretisierungsschritt umgesetzt werden sollen.⁵⁷ Dabei können die jeweiligen Anstalten selbst entscheiden, ob nur prozedurale Vorgaben für die Selbstverpflichtungserklärungen festgelegt oder auch materielle Anforderungen, beispielsweise Zielvorgaben für das Programm, abgegeben werden.⁵⁸ Die Satzungen und Richtlinien werden in den amtlichen Verkündungsblättern der Länder veröffentlicht.⁵⁹

Die dritte Stufe beinhaltet die eigentliche Selbstverpflichtungserklärung. Diese ist von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten alle zwei Jahre, erstmalig zum 1. Oktober 2004, abzugeben und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.⁶⁰

⁵³ Protokollerklärung aller Länder zu § 11 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV.

⁵⁴ In welchem Fall Satzungen oder Richtlinien erlassen werden sollten und welche rechtlichen Konsequenzen sich jeweils aus der gewählten Form ergeben, geht aus Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 75 f. hervor.

⁵⁵ Amtliche Begründung zu § 11 Abs. 4 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 96.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Ebd., Rdnr. 79.

⁶⁰ Amtliche Begründung zu § 11 Abs. 4 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV.

b) Selbstverpflichtungen i.e.S.

Die eben genannte dritte Stufe stellt die Selbstverpflichtung im engeren Sinne dar. Die Berichte, die von der ARD und ihren Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem DLR erstellt werden, enthalten genaue Beschreibungen der Programmplanung und somit der Erfüllung ihres Funktionsauftrages nach § 11 RStV. Mit der Abgabe von Selbstverpflichtungserklärungen sollen die Qualitätsanforderungen und Aktivitäten der Rundfunkanstalten formuliert und die Erfüllung dieser festgehalten, sowie quantitative Programmbegrenzungen vorgenommen werden. Konkret bedeutet dies auch, dass kenntlich gemacht werden soll, in welchem Ausmaß Programmelemente und Veränderungen geplant sind. Außerdem soll das „besondere öffentlich-rechtliche Profil des Senders“⁶¹ herausgestellt werden.⁶²

Im Einzelnen werden in den Berichten die Programmsparten, Programmaufteilung und Zielgruppen festgelegt. Außerdem wird die Verbreitungsform bestimmt und die Zuordnung der Angebote zu den jeweiligen Diensten vorgenommen. Dabei muss immer eine unternehmensstrategische Einordnung vorgenommen werden.⁶³

Durch diese Berichte verpflichten sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ihre Planungen einzuhalten.⁶⁴ Dies schafft Transparenz und führt dazu, dass sich die Anstalten der Öffentlichkeit gegenüber rechtfertigen müssen und die an sie gerichteten Erwartungen auch erfüllen sollten. Dabei spielt die Nachprüfbarkeit der Umsetzung der Berichte eine herausragende Rolle, besonders für die Öffentlichkeit.⁶⁵ Erleichtert wird dies dadurch, dass mit der Abgabe einer neuen Selbstverpflichtungserklärung nach

⁶¹ Ebd.

⁶² Ebd.; Schwarzkopf, *epd medien* 58/2004, S. 3.

⁶³ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 98.

⁶⁴ Auch zum Folgenden Ebd., Rdnr. 77; Protokollerklärung aller Länder zu § 11 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV.

⁶⁵ Amtliche Begründung zu § 11 Abs. 4 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV; Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 97.

zwei Jahren ein Rückblick abgegeben wird, der die Einhaltung der vorherigen Selbstverpflichtungserklärung untersucht.⁶⁶ Somit findet sowohl eine Planung der zukünftigen Programme, als auch eine Evaluation bezüglich der Einhaltung statt.⁶⁷ Durch die Abgabe der Selbstverpflichtungserklärungen entsteht für die Anstalten die Möglichkeit, nicht nur die Satzungen und Richtlinien zu erfüllen, sondern auch Aussagen zu ihrer Unternehmenspolitik gegenüber der Öffentlichkeit zu treffen.⁶⁸

2. Verfassungsrechtliche Betrachtung von § 11 Abs. 4 RStV

Die Normierung der Selbstverpflichtungen in § 11 Abs. 4 RStV könnte einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1, S. 2, 2. Alt. GG darstellen und eventuell verfassungswidrig sein. Damit die Rundfunkfreiheit gewahrt bleibt, darf der Staat keinen Einfluss auf die Inhalte des Rundfunks nehmen.⁶⁹ Nur so kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine dienende Freiheit⁷⁰ wahrnehmen und seinen Aufgaben nach § 11 Abs. 1-3 RStV nachkommen. Um nun festzustellen, ob dies gewährleistet ist, muss zwischen einer Beschränkung und einer Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit differenziert werden.⁷¹ Während eine inhaltliche Beschränkung durch den Gesetzgeber nicht zulässig ist, ist eine ausgestaltende Norm in verhältnismäßigem Umfang zulässig bzw. notwendig, damit die Rundfunkfreiheit überhaupt ihre objektivrechtliche Aufgabe erfüllen kann.⁷²

⁶⁶ Amtliche Begründung zu § 11 Abs. 4 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV.

⁶⁷ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 77.

⁶⁸ Schreiben von Pleitgen/Schächter/Elitz vom 22. Oktober 2002 in: Hartstein u.a., Teil B 1.

⁶⁹ Auch zum Folgenden BVerfG 57, 295 (320); 73, 118 (152 f.); 74, 297 (324); Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 45; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 2 Rdnr. 37 ff.

⁷⁰ BVerfG 57, 295 (319 f.); 74, 297 (323 f.); 87, 181 (197); Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 44.

⁷¹ BVerfG 57, 295 (319 ff.); Gotzmann, Staatsaufsicht, S. 172.

⁷² BVerfG 57, 295 (319 ff.); 73, 118 (152 f.); 90, 60 (88); 1 BvR 396/98 vom 26.10.2005, Absatz-Nr. 62 ff., http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20051026_1bvr039698.html; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 Abs. 1, 2 GG, Rdnr. 133; Gounalakis/Wege, NJW 2008, S. 802 f.; Gotzmann, Staatsaufsicht, S. 172 ff.; auch zum Folgenden Schüller, Auftragsdefinition, S. 169.

Bei den Vorgaben der Länder zu den Selbstverpflichtungen handelt es sich um rahmengestaltende Vorschriften, die für den Rundfunk vom Gesetzgeber grundsätzlich erlassen werden dürfen.⁷³ Hierdurch schafft er eine positive Ordnung,⁷⁴ die durchaus notwendig ist, um die Meinungsvielfalt umfassend zu gewährleisten.⁷⁵ Im vorliegenden Fall ist eine Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit anzunehmen. Dies wird durch die folgenden zwei Punkte unterstützt:

Die Vorschrift soll das Funktionieren der Medienordnung sichern, da sie Anpassungen an die aktuellen Entwicklungen vornimmt. Dies ist im Rahmen der Bestands- und Entwicklungsgarantie unbedingt notwendig, damit eine dynamische Erfüllung der Grundversorgung⁷⁶ gesichert werden kann. Außerdem werden die Rundfunkanstalten durch die neue Regelung nicht unangemessen belastet, sondern haben die Möglichkeit, intern den Funktionsauftrag auszugestalten.⁷⁷

Auch entstehender Personal- und Kostenaufwand für die Erstellung von Satzungen und Richtlinien sowie der Berichte sind nicht unangemessen, da die Anstalten, sozusagen als Ausgleich, kaum in ihrer Programmautonomie⁷⁸ beeinträchtigt werden.⁷⁹

Der § 11 Abs. 4 RStV greift im Ergebnis nicht unverhältnismäßig in die Rundfunkfreiheit ein, da er lediglich einen Rahmen vorgibt, in dem sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst kontrollieren soll. Im Gegensatz zu einer Beschränkung kann man hier sogar von einer Bestärkung der Staatsferne sprechen, da die eigenständige Kontrolle den Rundfunk noch unabhängiger werden lässt. In die Programmautonomie der Anstalten wird nicht

⁷³ Eine beschränkte staatliche Rechtsaufsicht ist zulässig, siehe BVerfG 12, 205 (261).

⁷⁴ Zur Erläuterung siehe Reese, Funktionsauftrag, S. 262.

⁷⁵ BVerfG 57, 295 (320); 74, 297 (324 f.); Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 45.

⁷⁶ Vgl. Fn. 28; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 14 ff.

⁷⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen von Reese, Funktionsauftrag, S. 258 ff.

⁷⁸ Siehe ausführlich BVerfG 59, 231 (258); 87, 181 (201); 89, 144 (152).

⁷⁹ Reese, Funktionsauftrag, S. 263.

eingegriffen, da die anstaltsinternen Aufsichtsgremien⁸⁰ selbst die Satzungen und Richtlinien erstellen. Es werden keine unerlaubten Vorgaben messbarer Zielvorstellungen bezüglich der Einhaltung des Funktionsauftrages durch den Gesetzgeber gemacht.⁸¹

Außerdem hat das BVerfG in jüngster Rechtsprechung die Selbstverpflichtungen mit einbezogen und auf keinerlei verfassungsmäßige Probleme hingewiesen.⁸²

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es sich bei dem Selbstverpflichtungsmodell um eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit handelt,⁸³ die unter Wahrung der Programmautonomie⁸⁴ institutionalisiert wurde.

III. Umsetzung der Selbstverpflichtungen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Nachdem oben der Begriff der Selbstverpflichtung und die juristische Normierung betrachtet wurden, soll nun aufgezeigt werden, wie ARD, ZDF und DLR die Vorgaben umsetzen. Die einzelnen Landesrundfunkanstalten der ARD werden hierbei vernachlässigt, sind aber von den Regelungen zu den Selbstverpflichtungen genauso betroffen.⁸⁵

⁸⁰ Zur Zusammensetzung und Aufgabe der Aufsichtsgremien siehe Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 176 ff.; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 77 ff.; Schüller, Auftragsdefinition, S. 65 f.

⁸¹ Hartstein u.a., § 11 RStV, Rdnr. 27.

⁸² Vgl. BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html, worin mehrmals Bezüge zu den eingegangenen Selbstverpflichtungen der Rundfunkanstalten hergestellt werden.

⁸³ Reese, Funktionsauftrag, S. 263.

⁸⁴ Schüller, Auftragsdefinition, S. 169 f.

⁸⁵ Hartstein u.a., § 11 RStV, Rdnr. 27.

1. Anwendung

a) Erstellung von Satzungen und Richtlinien

In den Satzungen und Richtlinien werden, wie schon oben beschrieben, elementare und allgemeingültige Angaben gemacht, die eine Gültigkeit von über zwei Jahren haben sollten.⁸⁶ Die Rundfunkanstalten verfügten auch vor der Einführung der Selbstverpflichtungen über Programmrichtlinien, die nun zweckdienlich überarbeitet wurden.⁸⁷

In der ARD wurde die neue Richtlinie auf der ARD-Hauptversammlung am 30. März 2004 verabschiedet.⁸⁸ Zuvor fand eine Prüfung der überarbeiteten Programmrichtlinien durch die Gremiovorsitzendenkonferenz (GVK) statt, die verschiedene Vorschläge zur Modifikation abgab.⁸⁹ Daraufhin wurde der Richtlinienentwurf in den Aufsichtsgremien der Landesrundfunkanstalten eingereicht und verabschiedet. Die ARD-Richtlinie enthält prozedurale Vorgaben zu Erstellung und Kontrolle der Selbstverpflichtungserklärungen, aber auch materielle Vorgaben über die Programmgestaltung und die Erfüllung des Funktionsauftrages.⁹⁰ Eine bedeutende Ergänzung stellen die Anforderungen an Onlineangebote dar.⁹¹

Das ZDF hat seine angepassten Richtlinien mit der Zustimmung des Fernsehrates am 19. März 2004 vorgelegt.⁹² Im Anschluss fand eine Satzungsänderung statt, die formale Ablauf- und Kontrollbestimmungen zu den Selbstverpflichtungen enthält. Diese Änderung wurde vom Fernsehrat mit

⁸⁶ Schreiben von Pleitgen/Schächter/Elitz vom 22. Oktober 2002 in: Hartstein u.a., Teil B 1; Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 99.

⁸⁷ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 99.

⁸⁸ ARD, Richtlinien und Leitlinien der ARD.

⁸⁹ Auch zum Folgenden Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 84.

⁹⁰ Ebd., Ziffern I.-III. ARD-Richtlinien (siehe Anhang A 3.).

⁹¹ Ziffer I. (4) ARD-Richtlinien; zukünftig wird die Auftragsausgestaltung für neue oder veränderte Telemedienangebote durch den Drei-Stufen-Test geregelt, siehe § 11e Abs. 1 und § 11f Abs. 4 RStV n.F.; ausführlich hierzu siehe B. VI. 3.

⁹² Auch zum Folgenden Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 85.

Zustimmung des Verwaltungsrates am 9. Juli 2004 beschlossen.⁹³ Die Richtlinie umfasst in erster Linie materielle Vorgaben zu Programmschwerpunkten und Gestaltungsgrundsätzen für einzelne Sendungen.⁹⁴ Prozedurale Bestimmungen zu den Selbstverpflichtungserklärungen finden sich in § 3 Abs. 4 der ZDF-Satzung,⁹⁵ wobei in Abs. 1-3 des § 3 der Satzung auch materielle Aussagen zu finden sind. Das DLR hat seine Richtlinien am 4. März 2004 geändert. Die Änderung wurde vom Hörfunkrat mit Zustimmung des Verwaltungsrats verabschiedet.⁹⁶

b) Erstellung der Selbstverpflichtungserklärungen

Auf der Grundlage der Satzungen und Richtlinien werden die Selbstverpflichtungserklärungen erstellt, die, wie schon in B. II. 1. b) erläutert, konkrete Maßnahmen zu den einzelnen Programmelementen enthalten, wobei das komplette Programmspektrum berücksichtigt werden soll.⁹⁷ Dabei beschreiben Programmperspektiven die Planungen für die Zukunft, während zusammengefasst die Überprüfung des verstrichenen Zeitraums in Form einer Bilanz dargestellt wird.⁹⁸

Der Intendant⁹⁹ hat als Verantwortlicher für das Programm ein „Initiativ- und Vetorecht“¹⁰⁰ und schlägt deswegen vor, was die Selbstverpflichtungserklärungen enthalten sollen.¹⁰¹ Dies leitet er an die

⁹³ Reese, Funktionsauftrag, S. 251.

⁹⁴ ZDF-Richtlinien für die Sendungen (siehe Anhang A 6.).

⁹⁵ Siehe Anhang A 5.

⁹⁶ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 86.

⁹⁷ Ebd., Rdnr. 95; Schreiben von Pleitgen/Schächter/Elitz vom 22. Oktober 2002 in: Hartstein u.a., Teil B 1.

⁹⁸ Schreiben von Pleitgen/Schächter/Elitz vom 22. Oktober 2002, in: Hartstein u.a., Teil B 1.

⁹⁹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Text bei Personenbezeichnungen die männliche Form verwendet. Es sind jedoch jeweils beide Geschlechter gemeint; zu den Aufgaben des Intendanten siehe Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 188.

¹⁰⁰ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 87.

¹⁰¹ Auch zum Folgenden Goerlich/Meier, ZUM 2007, S. 896; Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 87; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 24.

Aufsichtsgremien weiter, die die Aufgaben der Programmberatung wahrnehmen. Im Anschluss gibt der Intendant den Bericht eigenständig ab.¹⁰² In der ARD gestaltet sich diese Vorschlagsfindung etwas komplizierter, da die ARD keine Rechtspersönlichkeit besitzt und sich hier mit einer gemeinsamen Frage des Programms befassen muss.¹⁰³ Somit kann die Entwurfsfindung nicht einfach in der entsprechenden Landesrundfunkanstalt stattfinden, sondern muss im Rahmen einer Mitgliederversammlung entstehen.¹⁰⁴ Deswegen wird der erste Entwurf von der Fernsehprogrammkonferenz¹⁰⁵ erstellt.¹⁰⁶ Daraufhin beraten die Intendanten den Entwurf und leiten ihn an die jeweiligen Aufsichtsgremien weiter. Die zuständigen Ausschüsse geben ihre Beschlussempfehlungen an die Gremien ab, woraufhin eventuell die Fernsehprogrammkonferenz eine Überarbeitung vornimmt. Daraufhin erfolgen eine erneute Beratung der Intendanten und eine erneute Weiterleitung an die Aufsichtsgremien. Die finale Beschlussfassung geschieht durch die ARD-Hauptversammlung, da es sich um eine Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung¹⁰⁷ handelt. Hierbei finden die Ansichten der GVK Berücksichtigung.¹⁰⁸

Das ZDF hingegen kann nach dem oben genannten simplen Verfahren vorgehen. Der Intendant leitet seinen Entwurf zur Beratung an den Fernsehrat weiter und gibt ihn im Anschluss eigenverantwortlich ab. Nach zwei Jahren befindet der Fernsehrat darüber, ob die Selbstverpflichtungen eingehalten wurden.¹⁰⁹

¹⁰² Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 88; § 3 Abs. 4 ZDF-Satzung.
¹⁰³ § 2 Abs. 1c ARD-Satzung (siehe Anhang A 2.).

¹⁰⁴ § 5 ARD-Satzung.

¹⁰⁵ Ziffer 2 ARD-Fernsehvertrag (siehe Anhang A 4.).

¹⁰⁶ Auch zum Folgenden Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 89 f.

¹⁰⁷ § 5 Abs. 3 S. 2 ARD-Satzung.

¹⁰⁸ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 92.

¹⁰⁹ § 3 Abs. 4 ZDF-Satzung.

Das gleiche Verfahren wird beim DLR unter Beteiligung des Hörfunkrates angewandt.¹¹⁰

Bisher wurden von ARD, ZDF und DLR jeweils drei Selbstverpflichtungserklärungen abgegeben.¹¹¹ Zusammenfassend stellen alle Information und Kultur als wichtigste Programmelemente dar und beschreiben, wie sie qualitativ hochwertigen Rundfunk betreiben möchten.¹¹² Die einzelnen Punkte befassen sich grundsätzlich mit den Vorschriften aus § 11 Abs. 2 S. 3, 4 RStV, die Information, Bildung, Beratung, Unterhaltung und Kultur hervorheben, wobei die einzelnen Programmelemente den Anforderungen aus § 11 Abs. 1-3 RStV, beispielsweise meinungsbildend zu wirken, genügen sollen. Abgesehen von Aussagen zur Ausgestaltung des Funktionsauftrages finden sich auch Selbstbeschränkungen zur Begrenzung der Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Erklärungen.¹¹³ Beispielsweise ist hier das Versprechen der ARD zu nennen, strikt Werbung und Programm voneinander zu trennen.¹¹⁴

¹¹⁰ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 94; Ziffer VII Abs. 2, 3 DLR-Programmrichtlinie.

¹¹¹ Die ersten zwei Berichte wurden jeweils veröffentlicht in epd medien 79/2004 und 86/2006, die neusten befinden sich auf den jeweiligen Internetseiten der Rundfunkanstalten (ausführlich dazu in B. V. 1.).

¹¹² Ebd.; Reese, Funktionsauftrag, S. 247.

¹¹³ Vgl. Fn. 111.

¹¹⁴ ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10, S. 104.

2. Kontrolle

a) Interne¹¹⁵ Kontrolle durch Rundfunkräte, Fernsehrat und Hörfunkrat

Da es sich bei den Selbstverpflichtungen um internes Recht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten handelt, kann zumindest eine inhaltliche Kontrolle auch nur anstaltsintern erfolgen.¹¹⁶

Die Aufsichtsgremien der Anstalten können anhand der Selbstverpflichtungserklärungen überprüfen, ob sich die Anstalten auftragskonform an ihre Programmplanung gehalten haben. Außerdem ist die nähere Beschreibung des Funktionsauftrages der Rundfunkanstalten in den Satzungen und Richtlinien für die interne Kontrolle günstig, da nun überprüft werden kann, ob in den Selbstverpflichtungserklärungen wirklich nur eine Ausgestaltung und keine Ausweitung des Auftrages vorgenommen wurde.¹¹⁷

b) Externe Kontrolle durch die Länder

Den Ländern obliegt lediglich eine eingeschränkte Rechtsaufsicht, d.h. sie können überprüfen, ob das Verfahren rechtmäßig nach § 11 Abs. 4 RStV abgelaufen ist.¹¹⁸ Zwar können die betreffenden Rundfunkanstalten zur Stellungnahme aufgefordert bzw. die Selbstverpflichtungserklärungen beanstandet werden,¹¹⁹ jedoch muss eine anstaltsinterne Kontrolle immer vorhergehen, bevor die Rechtsaufsicht einschreiten darf.¹²⁰ Maßnahmen

¹¹⁵ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst bezeichnen ihre Aufsichtsgremien unzutreffenderweise als externe Organe; dies wird nicht weiter berücksichtigt, da es sich um interne Organe handelt.

¹¹⁶ Reese, Funktionsauftrag, S. 290.

¹¹⁷ Schüller, Auftragsdefinition, S. 156.

¹¹⁸ Die Rechtsaufsicht überprüft lediglich die Rechtmäßigkeit einer Sache während die Fachaufsicht zusätzlich die Zweckmäßigkeit überprüft. Bei der Aufsicht über den Rundfunk ist lediglich eine auf das Verfahren beschränkte Rechtsaufsicht zulässig, vgl. BVerfG 12, 205 (261); 57, 295 (326); 73, 118 (153 f.); Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 121.

¹¹⁹ Goerlich/Meier, ZUM 2007, S. 896.

¹²⁰ Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 118; Gotzmann, Staatsaufsicht, S. 165, 167.

staatlicher Seite können also nur bei evidenten Verstößen erfolgen, allerdings sind inhaltliche Beurteilungen von vorneherein ausgeschlossen.¹²¹ Eine Überprüfung der praktischen Anwendung der Selbstverpflichtungen ist auch in der Evaluationsklausel des § 11 Abs. 5 RStV ausdrücklich festgehalten, wonach die Länder drei Jahre nach Inkrafttreten von § 11 RStV eine Überprüfung vorsehen. Dadurch soll festgestellt werden, ob Schwierigkeiten und wenn ja, welche bei der Anwendung entstanden sind, bzw. welche Ergebnisse erreicht wurden.¹²²

c) Externe Kontrolle durch die Öffentlichkeit

Damit überhaupt eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit stattfinden kann, müssen die Selbstverpflichtungserklärungen konkret genug formuliert sein. Nur dann können von außen die Maßstäbe und damit die Einhaltung der Ziele überprüft werden.¹²³

Eine rechtliche Bindung der Selbstverpflichtungserklärungen ist aus oben genannten verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.¹²⁴ Lediglich der Druck, den die Öffentlichkeit zu erzeugen in der Lage ist, kann eine Kontrollwirkung entfalten.¹²⁵ Bisher scheinen aber öffentliche Reaktionen weitgehend auszubleiben.¹²⁶

IV. Probleme der Selbstverpflichtungen

Obwohl das Instrument der Selbstverpflichtungen schon seit dem Jahre 2004 rechtlich verankert ist und die Anstalten zum dritten Mal Selbstverpflichtungserklärungen abgegeben haben, bestehen weiterhin

¹²¹ Gotzmann, Staatsaufsicht, S. 161.

¹²² Amtliche Begründung zu § 11 Abs. 5 RStV in: Hartstein u.a., § 11 RStV; nach Auskünften des ZDF gab es bisher keine förmliche Evaluation der Länder.

¹²³ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 97.

¹²⁴ Siehe B. II. 2.

¹²⁵ Reese, Funktionsauftrag, S. 284.

¹²⁶ So auch Schulz, Programmauftrag, S. 26.

Schwierigkeiten in der Durchführung und Kontrolle, die im Folgenden genauer betrachtet werden sollen.

1. Verfassungsrechtliche Grenzen

Da eine externe Programminhaltskontrolle verfassungsrechtlich nicht zulässig ist,¹²⁷ besteht keine Möglichkeit seitens des Gesetzgebers, bei inhaltlichen Verfehlungen Sanktionsregelungen zu schaffen. Ein Eingriff ist nur bei Verstößen gegen das Verfahren nach § 11 Abs. 4 RStV möglich.¹²⁸ Falls den Ländern die bisher durchgeführte Praxis der Selbstverpflichtungen nicht ausreichend erscheint, müssen jegliche Anforderungen an Nachbesserungen hinsichtlich der Programmautonomie überprüft werden.¹²⁹ Ein „Durchgriff auf die Konkretisierung des Programmauftrages“ ist verfassungsmäßig nicht erlaubt.¹³⁰ Die Richtlinien der Anstalten haben zwar eine Rechtsverbindlichkeit im Innenbereich, jedoch keine Rechtswirkung im Außenbereich.¹³¹ Insgesamt bedeutet dies, dass eine inhaltliche Begrenzung des Funktionsauftrages nicht möglich ist und der Gesetzgeber sich mit der autonomen Ausgestaltung der Anstalten zufrieden geben muss.

2. Probleme hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten

Die gesetzlichen Regelungen als Teil der hoheitlichen Regulierung sind wenig konkret gehalten. Sie paraphrasieren im Wesentlichen lediglich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und können des Weiteren zu einer mangelnden Konkretisierung bei den Anstalten selbst führen, da sie

¹²⁷ BVerfG 12, 205 (261); 57, 295 (326); vgl. hierzu Gounalakis/Wege, NJW 2008, S. 804, die diese ohnehin als unnötig ansehen.

¹²⁸ Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 121.

¹²⁹ Schwarzkopf, epd medien 58/2004, S. 4.

¹³⁰ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 119.

¹³¹ Reese, Funktionsauftrag, S. 243.

einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der Selbstverpflichtungen haben.¹³²

Eine ausreichende Konkretisierung innerhalb der Anstalten durch die Selbstverpflichtungserklärungen, die zur angemessenen Kontrolle und Nachvollziehbarkeit für die Öffentlichkeit beitragen würde, hat nicht stattgefunden.¹³³ Hierzu wären beispielsweise konkretere Quoten- und Zahlenangaben für einzelne Genres nötig gewesen.¹³⁴ Jedoch hatten die Anstalten Sorge, durch die daraus resultierende Inflexibilität wettbewerbliche Nachteile gegenüber den privaten Anbietern zu erzielen. Weitere Konkretisierungen können generell hinderlich sein, da allgemeine Programmplanung, aber auch Schwerpunktplanung von kurz- und mittelfristigen Faktoren und Entwicklungen abhängig sind, die zum Teil überhaupt nicht vorhersehbar sind. Eine starre Verpflichtung bis zu zwei Jahre im Voraus abzugeben, könnte spontane Änderungen in der Programmplanung verhindern. Dies ist aber nicht wünschenswert, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk aktuell berichten soll und muss.¹³⁵ Ein weiteres Problem können auch zu hohe Kosten durch den Personal- und Zeitaufwand für eine genaue Konkretisierung darstellen.¹³⁶ Dies führt insgesamt dazu, dass der angestrebte Konkretisierungsgrad, wie er im Vorfeld gefordert wurde,¹³⁷ nicht erreicht wird. Da aber konkrete Angaben, besonders in Zahlen ausgedrückt, am leichtesten evaluierbar sind, erschwert ihr Fehlen die Kontrolle.

Eine interne Kontrolle durch die Aufsichtsgremien sollte durchaus möglich sein, da diese ja auch an dem Entstehungsprozess der Satzungen und Richtlinien sowie der Selbstverpflichtungserklärungen beteiligt sind.¹³⁸ Jedoch

¹³² Ebd., S. 283.

¹³³ Siehe ausführlich B. V.

¹³⁴ Auch zum Folgenden Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 104; Schächter in Lilienthal, *epd medien* 72/2004, S. 10.

¹³⁵ Schwarzkopf, *epd medien* 58/2004, S. 5.

¹³⁶ Reese, *Funktionsauftrag*, S. 284 f.

¹³⁷ Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 97.

¹³⁸ Vgl. B. III. 1.

tritt hier ein ganz anderes Problem auf: Trotz der pluralistisch zusammengesetzten Aufsichtsgremien ist die Staatsferne nicht unbedingt gesichert, da vielen Mitgliedern politische Interessenvertretung nachgesagt wird und somit eine politische Einflussnahme nicht ausgeschlossen werden kann.¹³⁹ Ob dies nun der Fall ist, bleibt offen. Allerdings werden die Aufsichtsgremien bisher als nicht befähigt angesehen, die Programmevaluierung aufgrund der Selbstverpflichtungserklärungen durchzuführen und deshalb zur Einbeziehung sachkundigen Rates aufgerufen.¹⁴⁰

Außerdem gibt es keine bekannten Qualitätskriterien, woran die Einhaltung der Selbstverpflichtungen gemessen werden kann.¹⁴¹ Weder Bewertungsmaßstäbe noch Evaluationskriterien für eine Beurteilung des Erfolges sind aufgestellt worden.¹⁴² Auch eine Formulierung von Teilzielen zur Auftrags Erfüllung in den Satzungen und Richtlinien blieb aus.¹⁴³ Dies erschwert interne und externe Kontrolle zugleich, da überprüfbare Maßstäbe für eine qualitative Kontrolle unabdingbar sind.

V. Effizienz der Selbstverpflichtungen

Um die Effizienz der Selbstverpflichtungen beurteilen zu können, muss betrachtet werden, inwieweit dieses Instrument zweckdienlich funktioniert. Sein Zweck liegt darin, den Anstalten ein Werkzeug zur Auftragsausgestaltung an die Hand zu geben, die Auftrags Erfüllung selbst zu kontrollieren und den Forderungen zu begegnen, die zur Einführung der Selbstverpflichtungen geführt haben.¹⁴⁴

¹³⁹ Vgl. hierzu Wendt, in: von Münch/Kunig, Art. 5 GG, Rdnr. 59; Gounalakis/Wege, NJW 2008, S. 805; Schüller, Auftragsdefinition, S. 66 f., die das Vorliegen einer ungehemmten Einflussnahme durch Parteien in den Gremien behauptet.

¹⁴⁰ Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 8.

¹⁴¹ Schulz, Programmauftrag, S. 26.

¹⁴² Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 6 ff.

¹⁴³ Schulz, Programmauftrag, S. 24.

¹⁴⁴ Siehe B. I. 2.

1. Selbstverpflichtungserklärungen

Betrachtet man nun die Selbstverpflichtungserklärungen als letzte Konkretisierungsstufe, fällt auf, dass die einzelnen Ausgestaltungen des Auftrages wenig präzise beschrieben werden. Die Äußerungen zeichnen sich durch eine meist überzogene Ausdrucksweise aus, die wenig sachlich und voller plakativer Phrasen ist.¹⁴⁵ Beispielsweise bezeichnete sich die ARD selbst im Teil zur Information im Jahre 2006 als „Informationssender Nummer eins“ und Lieferant eines „anspruchsvollen Gesamtkonzept[s]“, ausgestattet mit „kompetenten Reportern und Kommentatoren“, die als „sehr kritische“ Berichterstatteerin „hochaktuellen [...] Nachrichtenjournalismus“ betreibt.¹⁴⁶ Das ZDF wirkte dabei noch überschwänglicher, indem es seine Mitarbeiter als „jederzeit schnell und professionell reaktionsfähig“ bezeichnete, sich eine „hohe Erklärkompetenz“ zurechnete und „[i]m Genre der Dokumentation [...] ein hohes Renommee“ besitze, sowie als Betreiber eines „konkurrenzstarken Vollprogramm[s]“ auch den „Sport aktuell und hintergründig präsentier[e]“. ¹⁴⁷ Dabei bleibt unklar, welchen Zweck unsachliche Bezeichnungen dieser Art bei der konkreten Ausgestaltung des Funktionsauftrages haben. Weniger leidenschaftlich sind die jüngsten Selbstverpflichtungserklärungen von ARD und ZDF geschrieben.¹⁴⁸ Beide haben zwar die überflüssigen Floskeln zum Teil reduziert, dafür wird aber fast ausschließlich die bloße Programmplanung dargestellt. Das ZDF hat die komplette Struktur zu Lasten der Übersichtlichkeit verändert, da nun eine klare Untergliederung nach den Auftragschwerpunkten unterbleibt. Die Selbstverpflichtungen von ARD und ZDF sind dementsprechend völlig uneinheitlich. Des Weiteren finden sich kaum wirkliche Verpflichtungen und

¹⁴⁵ So auch Schulz, Programmauftrag, S. 25; Schüller, Auftragsdefinition, S. 161.

¹⁴⁶ ARD, epd medien 86/2006, S. 14 ff.

¹⁴⁷ ZDF, epd medien 86/2006, S. 25 f.

¹⁴⁸ Auch zum Folgenden ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10; ZDF, Selbstverpflichtungserklärung 2009-2010.

keine Ansatzpunkte für eine nachträgliche Kontrolle. Beispielsweise möchte das ZDF „versuchen, gerade auch junge Menschen für Politik zu interessieren“.¹⁴⁹ Das ist zwar sehr sinnvoll, aber keine direkte Selbstverpflichtung. Auch die ARD verwendet häufig „soll“ und „will“ anstelle konkreter Formulierungen.¹⁵⁰

Konkrete Verpflichtungen werden auch eingegangen, wie die der ARD, sechs Stunden Informationen im täglichen Nachrichtenprogramm zu senden¹⁵¹ oder die des ZDF, 40 Prozent Information in der Hauptsendezeit auszustrahlen.¹⁵² Diese Beispiele sind zwar konkret überprüfbar und dienen unzweifelhaft auch der Auftragsausgestaltung, da sie den Informationsanteil stärken. Allerdings drängt sich die Vermutung auf, dass nur die einfache Programmplanung wiedergegeben wird. Auch eine konkrete Verpflichtung beispielsweise zur Ausstrahlung zu einer bestimmten Sendezeit muss nicht unbedingt dem Funktionsauftrag genügen. Ist dieser Zeitpunkt etwa zu spät gewählt, beinhaltet aber einen wichtigen Aspekt des Auftrages, ist die Selbstverpflichtung nicht sinnvoll.¹⁵³

Der größte Teil der anderen Ausführungen in den Selbstverpflichtungserklärungen ist völlig ungreifbar und nicht nachvollziehbar. Betrachtet man beispielsweise die Präambel der ARD zur Information,¹⁵⁴ scheint dies nur eine Paraphrasierung des Gesetzestextes aus § 11 Abs. 1-3 RStV zu sein und keine überprüfbaren Kriterien zu enthalten. Selbst in den Satzungen und Richtlinien wäre dies unnötig gewesen, geschweige denn in der nächsten Konkretisierungsstufe der Selbstverpflichtung. Die Tendenz zur Wiedergabe von Gesetzestexten und das

¹⁴⁹ ZDF, Selbstverpflichtungserklärung 2009-2010, S. 4.

¹⁵⁰ Beispielsweise ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10, S. 73, 76, 81.

¹⁵¹ ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10, S. 73.

¹⁵² ZDF, Selbstverpflichtungserklärung 2009-2010, S. 3.

¹⁵³ Vgl. Lilienthal, epd medien 73/2004, S. 3, der auf eine Verpflichtung der ARD im Jahre 2004 anspielt, Kulturprogramme nicht später als 23 Uhr zu senden. Dies ist seiner Meinung nach aber zu spät, um den Kulturauftrag zu erfüllen.

¹⁵⁴ ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10, S. 72.

Aufzeigen nicht konkreter Aussagen setzen sich durch die gesamten Selbstverpflichtungserklärungen durch.¹⁵⁵ Dies verursacht die oben beschriebenen Kontrollprobleme,¹⁵⁶ wonach kaum eine Nachvollziehbarkeit für die Aufsichtsgremien möglich ist, geschweige denn für die Öffentlichkeit. Auch Quotenangaben finden sich bedauerlicherweise erst rückblickend in der Bilanz.¹⁵⁷ Vorab werden hierzu keine Aussagen gemacht. Dabei wären doch gerade Angaben dieser Art einfach nachzuprüfen. Allerdings besteht hier weiterhin das Problem, dass zu genaue Angaben auch wettbewerbsschädigend sein können.¹⁵⁸

Die anderen qualitativen Angaben können aktuell nicht überprüft werden, da keinerlei Hinweise zu Qualitätskriterien gegeben werden.¹⁵⁹ Dabei dienen die Selbstverpflichtungserklärungen gerade der qualitativen Ausgestaltung und damit der Rechtfertigung der Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und nicht der einfachen Programmplanung.¹⁶⁰ Somit ist der größte und wichtigste Teil der Selbstverpflichtungen wirkungslos, denn die oben genannten Forderungen und Zielstellungen werden hierdurch nicht erfüllt. Ob dies der Grund für mangelnde Reaktionen der Öffentlichkeit¹⁶¹ ist, bleibt unklar. Doch solange keine überprüfbaren Kriterien genannt werden, werden Resonanzen der Gebührenzahler m.E. weiterhin ausbleiben.

2. Gesamtbewertung

Insgesamt ist festzuhalten, dass die bisherigen Ausgestaltungen des Auftrages nach § 11 Abs. 4 RStV durch die Anstalten größtenteils nicht die gewünschten Ergebnisse erreicht haben. Die Selbstverpflichtungserklärungen sind kaum

¹⁵⁵ So auch Schulz, Programmauftrag, S. 25; Reese, Funktionsauftrag, S. 285.

¹⁵⁶ Siehe B. IV. 2.

¹⁵⁷ Beispielsweise ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10, S. 16 ff.

¹⁵⁸ Siehe B. IV. 2; Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 104.

¹⁵⁹ Vgl. auch B. IV. 2.; Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 7.

¹⁶⁰ Reese, Funktionsauftrag, S. 250.

¹⁶¹ Schulz, Programmauftrag, S. 26.

überprüfbar und teils nicht einmal unbedingt auftragsausgestaltend.¹⁶² Mangelhafte Inhalte können nicht zu Sanktionen seitens der Länder führen.¹⁶³ Die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten können wegen der schlecht überprüfbaren Kriterien kaum feststellen, wann die Anstalt außerhalb ihres Auftrages handelt und somit auch nicht zu Programmeinstellungen oder -korrekturen auffordern, wie es ursprünglich erhofft wurde.¹⁶⁴

Dabei ist nicht den Anstalten allein der Vorwurf zu machen, dass die Selbstverpflichtungen nicht effizient funktionieren.¹⁶⁵ Die Vorstellung des Gesetzgebers, durch eine knappe gesetzliche Regelung den abstrakten Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ausreichender Art zu definieren, erschien von vorneherein eher unrealistisch. Die Anstalten werden sich kaum selbst im Interesse der privaten Rundfunkunternehmen beschränken, sondern haben eher ein größeres Interesse an der Ausweitung ihrer Aktivitäten.¹⁶⁶ Außerdem werden die Anstalten wohl nicht freiwillig Selbstverpflichtungserklärungen veröffentlichen, die ihre Flexibilität beschränken würden.

VI. Ausblick: Die Neuregelungen des 12. RÄStV

Nachdem der aktuelle Stand der Selbstverpflichtungen erläutert wurde, soll nun betrachtet werden, welche Neuregelungen durch den 12. RÄStV für die Konkretisierung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entstehen und wie sich diese insbesondere auf das Selbstverpflichtungsverfahren auswirken werden. Kernstück des 12. RÄStV ist die Einführung des sog. Drei-Stufen-Tests für neue oder veränderte Telemedienangebote.

¹⁶² Vgl. Fn. 153.

¹⁶³ Siehe B. III. 2. b).

¹⁶⁴ Siehe auch Schüller, Auftragsdefinition, S. 162.

¹⁶⁵ Auch zum Folgenden vgl. Lilienthal, epd medien 73/2004, S. 4.

¹⁶⁶ Vgl. BVerfG 87, 181 (202).

1. Hintergrund

Seit dem Jahre 2002 haben sich insgesamt sechs Parteien aufgrund von Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei der Europäischen Kommission beschwert.¹⁶⁷ Grund hierfür war die Ansicht, dass die Onlineangebote und digitalen Kanäle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht im Programmauftrag enthalten seien. Außerdem wurde die Gebührenfinanzierung als unzulässige Beihilfe betitelt, obwohl ja gerade die Konkretisierung des Auftrages durch § 11 RStV dies vermeiden sollte.¹⁶⁸

Am 24. April 2007 erreichte die Europäische Kommission eine Einigung mit der Bundesregierung zur Konkretisierung des Auftrages für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die das Beschwerdeverfahren beendete.¹⁶⁹ Diese kam durch einen Vorschlag der Bundesregierung¹⁷⁰ zustande, der u.a. die Einführung eines Tests (sog. Drei-Stufen-Test) für neue oder veränderte¹⁷¹ digitale Angebote vorsieht. Wie schon bei der Einführung der Selbstverpflichtungen im Jahre 2004 diente auch hier die BBC als Vorbild.¹⁷² Sie benutzt seit dem Jahre 2007 ein ähnliches Prüfverfahren namens „Public-Value-Test“, welches zwar einen wesentlich ökonomischeren Fokus hat, trotzdem als Vorlage für das deutsche Testverfahren dient. Jedoch wurde vom Gesetzgeber keine Verpflichtung zur Durchführung des Drei-Stufen-Tests für

¹⁶⁷ Auch zum Folgenden Beihilfekompromiss, Rdnr. 68-72.

¹⁶⁸ Potthast, in: Hartstein u.a., Teil B 1, Rdnr. 240.

¹⁶⁹ Auch zum Folgenden Beihilfekompromiss, Rdnr. 328, 398; Mitteilung der Bundesregierung, S. 2.

¹⁷⁰ Mitteilung der Bundesregierung vom 28. Dezember 2006 (im Folgenden „Mitteilung der Bundesregierung“ genannt).

¹⁷¹ Die Formulierung ist irreführend, da auch alle schon bestehenden nichtsendungsbezogenen Internetangebote nachträglich getestet werden müssen, siehe Art. 7 Abs. 1 S. 3 12. RÄStV; Stadelmaier in Lilienthal/Ridder, epd medien 85/2008, S. 10.

¹⁷² Auch zum Folgenden siehe Fn. 46; im Detail zum britischen Testverfahren siehe http://www.bbc.co.uk/bbctrust/framework/public_value_test/index.html.

digitale Zusatzkanäle eingeführt,¹⁷³ weshalb nun lediglich die Telemedienangebote dem Test unterliegen. Hierdurch soll eine Konkretisierung und Begrenzung des Auftrages nach § 11 RStV für Telemedien erreicht werden.¹⁷⁴

Innerhalb von zwei Jahren nach Beilegung des Verfahrens müssen nach Vorgabe der Europäischen Kommission die neuen Vorschriften zur Konkretisierung des Auftrages institutionalisiert werden.¹⁷⁵ Dies geschieht durch den 12. RÄStV, der am 1. Juni 2009 in Kraft tritt.¹⁷⁶ Im Folgenden sollen die Änderungen genauer aufgezeigt werden.

2. Neuregelungen in der Auftragskonkretisierung

Der § 11 RStV als Grundnorm des Auftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird erweitert. Zum einen wird festgehalten, dass durch die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ erfüllt werden sollen,¹⁷⁷ zum anderen müssen Unterhaltungsangebote nun ausdrücklich dem „öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen“.¹⁷⁸ Mit Letzterem soll besonders eine Hinwendung zur Boulevardisierung vermieden werden, indem Unterhaltung qualitativ höheren Ansprüchen als bei anderen Marktteilnehmern genügen muss.¹⁷⁹

Die neu eingefügten §§ 11a-11f RStV n.F. beschreiben in erster Linie den Umfang und die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Angebote.¹⁸⁰ Die §§ 11a-

¹⁷³ § 11f RStV n.F. bezieht sich lediglich auf Telemedien; die digitalen Zusatzprogramme wurden durch Programmkonzepte der Rundfunkanstalten konkretisiert, siehe § 11b Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 2 RStV n.F. Somit konnte von der Verpflichtung zur Anwendung des Drei-Stufen-Tests für die Zusatzprogramme abgesehen werden.

¹⁷⁴ Beihilfekompromiss, Rdnr. 328; Mitteilung der Bundesregierung, S. 2.

¹⁷⁵ Beihilfekompromiss, Rdnr. 324, 399.

¹⁷⁶ Art. 7 Abs. 4 S. 1 RStV n.F.

¹⁷⁷ § 11 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. RStV n.F.

¹⁷⁸ § 11 Abs. 1 S. 6 RStV n.F.

¹⁷⁹ Begründung zum 12. RÄStV, S. 10.

¹⁸⁰ Begründung zum 12. RÄStV, S. 8 f.

11d RStV n.F. beziehen sich dabei auf die Arten der Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme. Während § 11a RStV n.F. generell festlegt, welche Angebote verbreitet werden, beschreiben die §§ 11b und 11c RStV n.F. die zulässigen Fernseh- und Hörfunkprogramme und ihre zulässige Anzahl. § 11d RStV n.F. regelt ausführlich die vom Auftrag umfassten Telemedien. Nur solche sind zulässig, die journalistisch-redaktionell gestaltet bzw. veranlasst sind und dem § 11 RStV genügen.¹⁸¹

Besonders wichtig für diese Arbeit sind die §§ 11e und 11f RStV n.F., die sich mit den Selbstverpflichtungen für Rundfunk und Telemedien befassen. Was aktuell der § 11 Abs. 4 RStV beinhaltet, wird in Zukunft der § 11e RStV n.F. regeln. Die Satzungen und Richtlinien der Anstalten werden in Zukunft auch Regelungen zur Erstellung von Programmkonzepten für Zusatzkanäle und Regelungen zum Verfahren des Drei-Stufen-Tests für Telemedien enthalten.¹⁸² § 11e Abs. 2 RStV n.F. beinhaltet die unveränderten Berichtspflichten für Selbstverpflichtungserklärungen. Somit lässt sich festhalten, dass die bisher bestehenden Selbstverpflichtungen nun um Besonderheiten zu digitalen Kanälen und Telemedien erweitert werden. Außerdem müssen die Satzungen und Richtlinien Regelungen enthalten, die die Gremienunabhängigkeit sichern.¹⁸³ Dies bedeutet, dass nun verpflichtend Regeln aufgestellt werden müssen, die Personal- und Sachausstattung, Gutachterbeauftragungen und die eigenständige Sachermittlung der Aufsichtsgremien beschreiben.¹⁸⁴

Die für diese Arbeit interessanteste Neuerung durch den 12. RÄStV ist, wie schon oben erwähnt, die Einführung des Drei-Stufen-Tests in § 11f RStV n.F. Dieser Test ist dreistufig aufgebaut und soll im Folgenden kurz erläutert werden. Außerdem wird betrachtet, inwieweit der Drei-Stufen-Test Auswirkungen auf das Instrument der Selbstverpflichtung haben wird.

¹⁸¹ § 11d Abs.1, 3 RStV n.F.; Begründung zum 12. RÄStV, S. 16.

¹⁸² § 11e Abs. 1 RStV n.F.

¹⁸³ § 11e Abs. 1 S. 2 RStV n.F.

¹⁸⁴ Begründung zum 12. RÄStV, S. 19.

3. Der Drei-Stufen-Test für Telemedienangebote

Der Drei-Stufen-Test dient der Überprüfung, ob ein neues oder verändertes Telemedienangebot vom Funktionsauftrag umfasst ist.¹⁸⁵ Wie zur Aufstellung der Selbstverpflichtungserklärungen erlassen die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten Satzungen und Richtlinien, in welchen die Durchführung des Drei-Stufen-Tests geregelt wird.¹⁸⁶ Wichtig ist hierbei die Benennung der Voraussetzungen, wann der Test anzuwenden ist, also wann ein neues bzw. verändertes Telemedienangebot vorliegt. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die inhaltliche Ausrichtung oder die angesprochene Zielgruppe ändert. Bei der Testdurchführung selbst orientieren sich die Aufsichtsgremien an dem Angebotskonzept des Intendanten, welches er vorher aufstellt und weiterleitet.¹⁸⁷ Dabei ist anhand dieser Angebotsbeschreibung folgender Testablauf durchzuführen:

In der ersten Stufe wird getestet, ob das betreffende Telemedienangebot dem öffentlichen Auftrag nach § 11 RStV und somit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht.¹⁸⁸ Hier soll inhaltlich beschrieben werden, welches „kommunikative Bedürfnis“ mit dem neuen Dienst angesprochen wird und wie die Bedeutung dieses Bedürfnisses in der Gesellschaft gegenwärtig aussieht.¹⁸⁹

In der zweiten Stufe wird getestet, ob das Telemedienangebot zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Weise beiträgt.¹⁹⁰ Zuerst wird betrachtet, in welchem Umfang und in welcher Qualität bereits frei zugängliche Dienste bestehen. Daraufhin soll entschieden werden, ob die

¹⁸⁵ § 11f Abs. 4 RStV n.F.

¹⁸⁶ Auch zum Folgenden § 11f Abs. 3 RStV n.F.; ZDF, Beschluss Drei-Stufen-Test, S. 2 f.

¹⁸⁷ § 11f Abs. 4 S. 1 RStV n.F.; ZDF, Beschluss Drei-Stufen-Test, S. 4.

¹⁸⁸ § 11f Abs. 4 Nr. 1 RStV n.F.; Beihilfekommiss, Rdnr. 328; Mitteilung der Bundesregierung, S. 2.

¹⁸⁹ Schulz, Programmauftrag, S. 31.

¹⁹⁰ Auch zum Folgenden § 11f Abs. 4 Nr. 2 RStV n.F.; Beihilfekommiss, Rdnr. 328; Mitteilung der Bundesregierung, S. 2.

Einführung des geplanten Telemediums und die damit verbundenen Konsequenzen für den publizistischen Wettbewerb insgesamt durch den erwarteten Mehrwert zu rechtfertigen sind.¹⁹¹ Zur Beurteilung marktlicher Auswirkungen muss externer Sachverstand hinzugezogen werden.¹⁹² Die Einholung solcher Gutachten auf Kosten der Rundfunkanstalten ist auch in anderen Bereichen möglich, bezüglich marktlicher Auswirkungen jedoch verpflichtend. Die Entscheidungsfindung obliegt allerdings den Rundfunkräten; demzufolge gibt es keinen Rechtsanspruch für Dritte, auf der Einbindung ihrer Gutachten zu bestehen.¹⁹³

In der dritten Stufe wird der Aufwand geprüft, der durch das Telemedienangebot verursacht wird.¹⁹⁴ Hier sollen also die Kosten dargestellt werden und es soll Finanztransparenz entstehen.¹⁹⁵

Innerhalb von mindestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens können Dritte dazu Stellungnahmen abgeben, die von den Aufsichtsgremien geprüft werden müssen.¹⁹⁶

Die Entscheidung, ob das Angebot genehmigt werden darf, fällt anschließend der Rundfunk- bzw. Fernsehrat.¹⁹⁷ Danach legt der Intendant das genehmigte Telemedienkonzept den Ländern vor, die das Ergebnis in den amtlichen Verkündungsblättern veröffentlichen.¹⁹⁸ Den Ländern obliegt lediglich die eingeschränkte Rechtsaufsicht bzgl. des Verfahrens, also eine nachträgliche Rechtmäßigkeitsüberprüfung.¹⁹⁹

¹⁹¹ Schulz, Programmauftrag, S. 32.

¹⁹² Auch zum Folgenden § 11f Abs. 5 S. 4 RStV n.F.; Schmitz, epd medien 51/2008, S. 14.

¹⁹³ Schulz, Programmauftrag, S. 11.

¹⁹⁴ § 11f Abs. 4 Nr. 3 RStV n.F.; Beihilfekompromiss, Rdnr. 328; Mitteilung der Bundesregierung, S. 2.

¹⁹⁵ Schulz, Programmauftrag, S. 33.

¹⁹⁶ § 11f Abs. 5 RStV n.F.

¹⁹⁷ § 11f Abs. 6 RStV n.F.

¹⁹⁸ § 11f Abs. 7 RStV n.F.; Schulz, Programmauftrag, S. 11; ZDF, Beschluss Drei-Stufen-Test, S. 5.

¹⁹⁹ Ebd.; Meyer, epd medien 29/2008, S. 6; zur Erläuterung siehe Fn. 118.

4. Beitrag des Drei-Stufen-Tests zu den Selbstverpflichtungen

Die Ausgestaltung und Durchführung des Drei-Stufen-Tests ist Aufgabe der Rundfunkräte bzw. des Fernseh- oder Hörfunkrates selbst und ist durch gesetzliche Rahmenregelungen vorgegeben.²⁰⁰ Es handelt sich also hierbei ebenfalls um eine Form regulierter Selbstregulierung²⁰¹ zur Konkretisierung des Funktionsauftrages. Die Veröffentlichung des Testergebnisses durch die Aufsichtsgremien entspricht einer Selbstverpflichtungserklärung.²⁰² Die Entwicklung der Kriterien für den Test erfolgt in den Satzungen und Richtlinien der Anstalten, die auch die Verfahrensregeln für die restlichen Selbstverpflichtungen enthalten.²⁰³ Auch die Evaluation der Qualitätskriterien der ersten Stufe des Drei-Stufen-Tests soll in den Selbstverpflichtungserklärungen geschehen.²⁰⁴ Somit können auch andere Bereiche der Selbstverpflichtungen von den für den Test zu entwickelnden Qualitätskriterien profitieren.²⁰⁵

Die Transparenz der Selbstverpflichtungen kann auf einfache Weise noch erhöht werden, indem beispielsweise Sitzungsprotokolle und Entscheidungen der Aufsichtsgremien und die Stellungnahmen Dritter zu marktrelevanten Auswirkungen veröffentlicht werden.²⁰⁶ Zwar betrifft dies nur das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, aber aktuell besteht insbesondere hinsichtlich der Onlineangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten großer Diskussionsbedarf und somit auch ein Rechtfertigungsdruck der Anstalten gegenüber der Öffentlichkeit. Außerdem könnte eine transparentere

²⁰⁰ Siehe B. VI. 3.

²⁰¹ Zur Erläuterung siehe A.

²⁰² Siehe hierzu die Ausführungen in B. VI. 2.; vgl. Goerlich/Meier, ZUM 2007, S. 892, 897.

²⁰³ Ebd., S. 36; zu den (zukünftigen) Inhalten der Satzungen und Richtlinien siehe § 11e Abs. 1 RStV n.F. und B. II. 1. a) dieser Arbeit.

²⁰⁴ Schulz, Programmauftrag, S. 42.

²⁰⁵ Siehe die Beschreibung der ersten Teststufe in B. VI. 3.; Schulz, Programmauftrag, S. 35.

²⁰⁶ Meyer, epd medien 29/2008, S. 5 f.

Arbeitsweise der Aufsichtsgremien durchaus auch für andere Bereiche der Selbstverpflichtungen von Vorteil sein.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Drei-Stufen-Test in das bisherige Regelwerk der Selbstverpflichtungen eingegliedert und zukünftig die Auftragsausgestaltung für Telemedien übernehmen wird.

Allerdings gibt es verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Test,²⁰⁷ da die Europäische Kommission den Ländern theoretisch eine starke Einflussnahme ermöglicht: Die Anstalten sollen von den Ländern mit der Erbringung der betreffenden Dienste beauftragt werden,²⁰⁸ was bezüglich der Programmautonomie der Anstalten problematisch sein könnte.²⁰⁹ Auch die Beteiligung Dritter am Verfahren wird als kritisch erachtet, wenn sie in die Willensbildung der entscheidenden Aufsichtsgremien eingreifen würden.²¹⁰ Praktisch sollen diese jedoch selbst entscheiden, ob ein neues oder verändertes Telemedienangebot eingeführt wird und die Länder sollen durch die Veröffentlichung in den Amtsblättern lediglich formal zustimmen.²¹¹

Ebenfalls kritisch zu betrachten sind die neu entstehenden Belastungen für den Rundfunk. Eine Herausforderung an die Rundfunkanstalten stellen einerseits die hohen Kosten dar, die insbesondere durch die nachträglichen Tests der bereits bestehenden Telemedien auf die Rundfunkanstalten zukommen werden und andererseits die zusätzliche Belastung der Rundfunkräte aufgrund der Vielzahl der durchzuführenden Tests.²¹²

²⁰⁷ Eine genaue verfassungsrechtliche Betrachtung ist hier nicht vorgesehen; siehe dazu beispielsweise Goerlich/Meier, ZUM 2007, S. 894 f. und Gounalakis/Wege, NJW 2008, S. 805, die Teile des Test als verfassungsrechtlich fragwürdig ansehen und im Gegensatz dazu Schulz, Programmauftrag, S. 3, der im Ergebnis zu einem verfassungsgemäßen Verfahren kommt.

²⁰⁸ Beihilfekompromiss, Rdnr. 247.

²⁰⁹ Goerlich/Meier, ZUM 2007, S. 894.

²¹⁰ Ebd., S. 897 f.

²¹¹ Meyer, epd medien 29/2008, S. 6.

²¹² Raff in ARD, 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag; Stadelmaier und Eumann in Lilienthal/Ridder, epd medien 85/2008, S. 10.

Insgesamt lässt sich allerdings festhalten, dass der Drei-Stufen-Test dazu beitragen kann, Selbstverpflichtungen für Telemedien nachvollziehbarer zu gestalten. Außerdem können positive Effekte auf die Entwicklung von Qualitätskriterien zur Auftragskonkretisierung insgesamt erwartet werden.

VII. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Instrument der Selbstverpflichtungen bisher nicht befriedigend funktioniert und auch im dritten Berichtszyklus keine großen Fortschritte aufweist.²¹³ Trotzdem ist die regulierte Selbstregulierung grundsätzlich die bei weitem angebrachteste Form der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.²¹⁴ Ohne Veränderungen auf beiden Regulierungsebenen können m.E. aber kaum effizientere Ergebnisse erzielt werden.

Der Drei-Stufen-Test birgt einige Chancen in sich, die Telemedienangebote zu rechtfertigen, aber auch verschiedene Risiken. Zu lange Testzeiten könnten dazu führen, dass Wettbewerber einen Vorteil erhalten, besonders aufgrund der Tatsache, dass der Test öffentlich abläuft und somit Konkurrenten von geplanten Vorhaben erfahren und diese gegebenenfalls früher auf den Markt bringen.²¹⁵ Aufgrund der oben genannten verfassungsrechtlichen Bedenken²¹⁶ sollten die Anstalten möglichst viele Details, die den Drei-Stufen-Test, aber auch die anderen Selbstverpflichtungsbereiche betreffen, ausführlich in ihren Satzungen und Richtlinien festhalten. Durch eine präzisere Selbstregulierung könnte eine schärfere staatliche Regulierung vermieden werden.

²¹³ Siehe B. V.

²¹⁴ Vgl. B. II. 2.; so auch Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting, § 11 RStV, Rdnr. 120.

²¹⁵ Dies ist beim Testverfahren der BBC geschehen, siehe dazu Meyer, epd medien 29/2008, S. 4 f.

²¹⁶ Siehe B. VI.

C. Die regulierte Selbstregulierung im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Seit dem 1. April 2003 ist der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) in Kraft.²¹⁷ Er regelt im § 1 JMStV den Schutz der Jugend vor gefährdenden Angeboten in elektronischen Medien.²¹⁸ Als Steuerungsinstrument findet hier die regulierte Selbstregulierung²¹⁹ Anwendung, deren Einführung eine extreme Veränderung der Aufsichtsstrukturen im Jugendschutz verursachte.²²⁰

Im Folgenden wird die regulierte Selbstregulierung des JMStV genauer betrachtet, wobei der Schwerpunkt beim Medium Rundfunk liegen wird, um im Anschluss einen Vergleich zum Kapitel B. dieser Arbeit zu ermöglichen.

I. Anwendung der regulierten Selbstregulierung im JMStV

Im JMStV wird die regulierte Selbstregulierung zur Durchsetzung des Jugendmedienschutzes angewandt.²²¹ Die hoheitliche Regulierung erfolgt durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)²²², die die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle²²³ nach § 19 Abs. 3-5 JMStV anerkennt und überwacht. Zu diesem Zwecke kann die KJM nach § 15 Abs. 2 JMStV auch Satzungen und Richtlinien erlassen. Die Selbstkontrollenrichtungen übernehmen die Selbstregulierung und

²¹⁷ Gleichzeitig trat auf Bundesebene das Jugendschutzgesetz (JuSchG) in Kraft, das auf Trägermedien Anwendung findet. Obwohl die beiden Gesetze zusammen das alte Jugendmedienschutzsystem ablösen, ist für diese Arbeit nur der JMStV relevant.

²¹⁸ Zur Abgrenzung des Geltungsbereichs siehe § 2 JMStV.

²¹⁹ Zur Erläuterung des Begriffs siehe Kapitel A.

²²⁰ Die Einführung der regulierten Selbstregulierung wird auch als „Paradigmenwechsel“ bezeichnet, siehe Kreile/Diesbach, ZUM 2002, S. 852.

²²¹ Auch zum Folgenden Held, in: Hahn/Vesting, § 19 JMStV, Rdnr. 1.

²²² Zu Organisation und Aufgaben der KJM siehe §§ 14 – 17 JMStV; Ring, AfP 2004, S. 9 f; ausführlich zur Aufsicht durch die KJM siehe C. III.2.

²²³ Im Folgenden oftmals „Einrichtung“ genannt.

kontrollieren somit nach § 19 Abs. 1, 2 JMStV die ihnen angeschlossenen Anbieter von Rundfunk und Telemedien²²⁴ bzgl. der Einhaltung des JMStV. Angeschlossene Anbieter sind gegenüber hoheitlichen Maßnahmen der KJM nach § 20 Abs. 3, 5 JMStV geschützt. Diese Privilegierung ist allerdings an gewisse Voraussetzungen gebunden, die im weiteren Verlauf erläutert werden. Zwischen Selbstkontrolleinrichtung und Anbieter besteht immer ein zivilrechtliches Verhältnis, während Selbstkontrolleinrichtung und KJM durch das Verwaltungsrecht in Bezug zueinander stehen.²²⁵ Somit erlässt die KJM als hoheitliche Instanz Verwaltungsakte gegenüber den Selbstkontrolleinrichtungen, gegen die Widerspruch eingelegt werden kann und Anfechtungsklagen möglich sind.

Im JMStV handelt es sich um ein organisationszentriertes Modell der regulierten Selbstregulierung, da die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle selbst anerkannt werden und nicht nur die von ihnen gesetzten Regeln. Diese Einrichtungen haben die Aufsicht selbst zur Aufgabe, nicht etwa nur die Regelsetzung. Allerdings müssen die Selbstkontrolleinrichtungen Prüfungen u.ä. vorweisen können. Somit werden mit der Anerkennung der Einrichtung auch ihre gesetzten Regeln anerkannt.²²⁶

Die regulierte Selbstregulierung im JMStV ist ein „Beispielfall für die in den Medien immer bedeutungsvollere Aufteilung von Befugnissen zwischen Staat und gesellschaftlichen Einrichtungen.“²²⁷

²²⁴ Im Folgenden oftmals „Anbieter“ genannt.

²²⁵ Auch zum Folgenden Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 61 f.

²²⁶ Held, in: Hahn/Vesting, § 19 JMStV, Rdnr. 23; zur Erläuterung des Modells siehe Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. E-6 ff.

²²⁷ Fechner, Medienrecht, Kapitel 6 Rdnr. 24.

II. Rechtliche Grundlagen der regulierten Selbstregulierung im JMStV

1. §§ 19 und 20 JMStV und ihre konkrete Ausgestaltung

Die §§ 19 und 20 JMStV bilden die „Kernvorschriften“ der regulierten Selbstregulierung²²⁸ und sollen an dieser Stelle genauer betrachtet werden. Hier sei noch erwähnt, dass die Vorschriften nicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern nur für privaten Rundfunk und Telemedien gelten.²²⁹

a) § 19 JMStV

Der § 19 JMStV regelt die Aufgaben und Anerkennung der Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle.

Nach § 19 Abs. 2 JMStV müssen die Selbstkontrollenrichtungen die Angebote der Anbieter hinsichtlich jugendgefährdender Inhalte prüfen und überwachen.²³⁰ Des Weiteren sollen die Einrichtungen Regeln zu den §§ 8 und 9 Abs. 1 JMStV erlassen und überwachen.²³¹ Diese betreffen Vorschriften zur Festlegung von Sendezeiten und Ausnahmeregelungen, um von Sendezeitvorgaben des JuSchG abzuweichen.

Damit die Einrichtungen überhaupt an der regulierten Selbstregulierung teilnehmen und den ihnen angeschlossenen Anbietern die Privilegierung nach § 20 Abs. 3, 5 JMStV ermöglichen können, müssen die Einrichtungen durch die KJM anerkannt werden.²³² Dies ist von essentieller Bedeutung für das Funktionieren der regulierten Selbstregulierung, da die Einrichtungen

²²⁸ Held, in: Hahn/Vesting, § 19 JMStV, Rdnr. 1.

²²⁹ Vgl. die Abschnitte IV.-VI. des JMStV, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausgeschlossen wird. Dort erfolgt die Jugendschutzkontrolle intern, siehe dazu genauer C. IV. 2.

²³⁰ Amtliche Begründung zu § 19 Abs. 2 JMStV in: Hartstein u.a., § 19 JMStV; Hartstein u.a., § 19 JMStV, Rdnr. 8.

²³¹ Hartstein u.a., § 19 JMStV, Rdnr. 8, 10.

²³² Ebd., Rdnr. 6.

gewährleisten müssen, dass die Ziele des JMStV zum Jugendschutz erfüllt werden. Nur dann kann der verfassungsrechtlich verankerte Schutz der Jugend²³³ trotz der Kompetenz Einschränkung des Staates gewährleistet werden.²³⁴

Die Anerkennung der Einrichtungen bedingt die vollständige Erfüllung der Kriterien nach § 19 Abs. 3 JMStV: Es müssen von Anbietern und Staat unabhängige, sachkundige Prüfer, auch aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die sich mit dem Jugendschutz befassen, berufen werden. Die Finanzierung und personelle Ausstattung muss durch eine Vielzahl von Anbietern gesichert sein, um unabhängig von Einzelnen zu sein und eine Zersplitterung der Beurteilungspraxis durch viele Einrichtungen zu vermeiden. Außerdem müssen wirksame Prüfkriterien, Bewertungsmaßstäbe und Auslegungen zu unbestimmten Rechtsbegriffen erarbeitet werden, ebenso eine Verfahrensordnung, die Umfang der Prüfung, Vorlagepflichten, Sanktionsmöglichkeiten und eventuelle Berufungsverfahren für die Überprüfung der Verfahrensordnung regelt. Außerdem besteht eine Begründungspflicht, damit nachvollzogen werden kann, ob die Einrichtung in ihrem Beurteilungsspielraum gehandelt und entschieden hat; ebenso muss eine Beschwerdestelle eingerichtet werden.²³⁵

Die Anerkennung stellt zwar nach außen hin einen Verwaltungsakt durch die zuständige Landesmedienanstalt²³⁶ dar, wird jedoch intern nach § 19 Abs. 4 JMStV durch die KJM entschieden.²³⁷ Eine Anerkennung ist nach § 19 Abs. 4 JMStV auf vier Jahre befristet, kann aber verlängert werden. Allerdings kann

²³³ Zur Erläuterung siehe Fechner, Medienrecht, Kapitel 6 Rdnr. 1 f.; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 3 Rdnr. 20; ausführlich zum Jugendschutz in der Verfassung siehe C. II. 2. a).

²³⁴ Held, in: Hahn/Vesting, § 19 JMStV, Rdnr. 10.

²³⁵ Ebd., Rdnr. 20 ff.; Hartstein u.a., § 19 JMStV, Rdnr. 11 ff.; ausführlich zu den Anerkennungsvoraussetzungen siehe Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 319 ff.; Mynarik, Jugendschutz, S. 103 ff.

²³⁶ Zu Organisation und Aufgaben der Landesmedienanstalten siehe Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 198 ff.; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 5 Rdnr. 14 ff.

²³⁷ Amtliche Begründung zu § 19 Abs. 4 JMStV in: Hartstein u.a., § 19 JMStV; Held, in: Hahn/Vesting, § 19 JMStV, Rdnr. 36.

sie auch aufgrund der in § 19 Abs. 5 JMStV genannten Gründe widerrufen werden.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass keinerlei Rechtspflicht zur Anerkennung für die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle besteht.²³⁸ Jedoch können sie ihren angeschlossenen Anbietern erst eine Privilegierung zum Schutz vor hoheitlichen Maßnahmen durch die Anerkennung ermöglichen.

b) § 20 JMStV

Der § 20 JMStV enthält Regelungen zur Aufsicht über die freiwilligen Selbstkontrolleinrichtungen und über die Anbieter von Rundfunk und Telemedien.

Sind Anbieter anerkannter Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle nicht angeschlossen, unterliegen sie der vollen Aufsicht durch die Landesmedienanstalten bzw. durch die KJM. Bei Verstößen gegen den JMStV müssen die Anbieter dementsprechend mit Sanktionen durch die Landesmedienanstalten bzw. der KJM rechnen.²³⁹

Falls ein Anbieter einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle angeschlossen ist, hat die Selbstkontrolle nach § 20 Abs. 3, 5 JMStV Vorrang vor den Landesmedienanstalten bzw. der KJM. Rundfunkunternehmen müssen für dieses Privileg nach § 20 Abs. 3 JMStV die betreffende Sendung vor Ausstrahlung der Selbstkontrolleinrichtung vorlegen, der sie angeschlossen sind. Nach der Prüfung sind die gegebenenfalls aufgestellten Vorgaben der Einrichtung zu beachten. Ist dies geschehen, kann die KJM keine Maßnahmen gegenüber dem Anbieter treffen, auch wenn sie der Ansicht ist, dass die Sendung gegen den JMStV verstößt. Dies wird auch als

²³⁸ Auch zum Folgenden: Amtliche Begründung zu § 19 Abs. 1 JMStV in: Hartstein u.a., § 19 JMStV

²³⁹ Amtliche Begründung zu § 20 Abs. 1, 2 JMStV in: Hartstein u.a., § 20 JMStV; § 20 Abs. 1, 2 JMStV.

„Schutzschildwirkung“²⁴⁰ bezeichnet. Falls jedoch die Einrichtung bei der Prüfung ihren Beurteilungsspielraum überschreiten sollte oder der Anbieter die Vorgaben der Einrichtung nicht beachtet, entfällt die Schutzschildwirkung und die KJM darf Maßnahmen gegenüber dem Anbieter ergreifen.²⁴¹ Eine vorlagefähige Sendung muss demnach immer vorgelegt werden, sonst ist die KJM direkt für die Aufsicht zuständig.²⁴²

Bei nichtvorlagefähigen Sendungen nach § 20 Abs. 3 S. 2 JMStV, wie Livesendungen oder Nachrichteneinspielern, die aufgrund ihrer Aktualität keine vorherige Prüfung zeitlich zulassen,²⁴³ muss die Selbstkontrolleinrichtung bei einem von der KJM behaupteten Verstoß gegen den JMStV die Sendung nachträglich beurteilen.²⁴⁴ War das Prüfverfahren rechtmäßig, ist der Anbieter weiterhin nach § 20 Abs. 3 S. 1 JMStV vor Maßnahmen der KJM geschützt.

Diese Regelungen betreffen nach § 20 Abs. 3 S. 3 JMStV auch Sendezeitbeschränkungen nach § 8 JMStV und Ausnahmen von Sendezeitvorgaben des JuSchG nach § 9 JMStV.

Wie die Rundfunksender können sich Anbieter von Telemedien nach § 20 Abs. 5 JMStV im Vorfeld absichern, indem sie ihr Angebot ihrer Selbstkontrolleinrichtung vorlegen. Eine nachträgliche Prüfung erfolgt wie bei nichtvorlagefähigen Sendungen im Rundfunk, falls die KJM auf ein ihrer Meinung nach unzulässiges Angebot aufmerksam wird.²⁴⁵

Zusammenfassend hat die KJM also nur dann ein Durchgriffsrecht gegenüber einem Anbieter, wenn dieser entweder keiner Selbstkontrolleinrichtung angeschlossen ist oder ihr angeschlossen ist, aber eine vorlagefähige Sendung nicht vorlegt bzw. Anweisungen der Selbstkontrolleinrichtung nicht beachtet

²⁴⁰ Zur Erläuterung der Begrifflichkeit siehe Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendmedienschutz, S. 123.

²⁴¹ Hartstein u.a., § 20 JMStV, Rdnr. 17.

²⁴² Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 19; Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendmedienschutz, S. 124.

²⁴³ Amtliche Begründung zu § 20 Abs. 3 JMStV in: Hartstein u.a., § 20 JMStV.

²⁴⁴ Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 17.

²⁴⁵ Ebd., Rdnr. 48 f.

oder die Selbstkontrollenrichtung ihren Beurteilungsspielraum überschreitet.²⁴⁶ Eine Überschreitung des Beurteilungsspielraums ist beispielsweise bei „falscher Auslegung eines Rechtsbegriffs“ oder „unzutreffender Tatsachenermittlung“ anzunehmen,²⁴⁷ ebenso bei „Missachtung allgemeiner Bewertungsmaßstäbe“ oder „eklatanter Fehleinschätzung“.²⁴⁸

Verstöße gegen § 4 Abs. 1 JMStV sind immer unzulässig und werden grundsätzlich von der KJM belangt.²⁴⁹ Hierbei handelt es sich um absolut unzulässige Angebote, deren Verbreitung einen schwerwiegenden Verstoß darstellen. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass strafrechtliche Maßnahmen völlig getrennt von Maßnahmen der KJM oder der Selbstkontrollenrichtungen zu sehen sind, da diese in keiner Weise vom jugendschutzrechtlichen Aufsichtssystem abhängen.²⁵⁰

Die Anwendung der regulierten Selbstregulierung ist laut § 20 Abs. 7 JMStV nach drei Jahren des Inkrafttretens zu evaluieren.

2. Verfassungsrechtliche Betrachtung der regulierten Selbstregulierung im JMStV

Durch das Jugendschutzsystem im JMStV sind verschiedene Grundrechte betroffen, die zum Teil miteinander kollidieren. Im Folgenden soll genauer betrachtet werden, ob die regulierte Selbstregulierung den verfassungsrechtlich geforderten Schutz der Jugend ermöglichen kann und ob die Einschränkungen der Kommunikationsgrundrechte durch den Jugendschutz verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sind.

²⁴⁶ Hartstein u.a., § 20 JMStV, Rdnr. 5.

²⁴⁷ Amtliche Begründung zu § 20 Abs. 3 JMStV in: Hartstein u.a., § 20 JMStV.

²⁴⁸ Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 35 ff; zu weiteren Beispielen für Überschreitungen des Beurteilungsspielraums siehe Kreile/Diesbach, ZUM 2002, S. 855.

²⁴⁹ Auch zum Folgenden Amtliche Begründung zu § 20 Abs. 3 JMStV in: Hartstein u.a., § 20 JMStV; Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 29; § 20 Abs. 3, 5 JMStV.

²⁵⁰ Zur Erläuterung siehe Hartstein u.a., § 20 JMStV, Rdnr. 19 f.

a) Gewährleistung des Jugendschutzes

Die Schutzbedürftigkeit der Jugend ergibt sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.²⁵¹ Jugendliche sollen ungestört zu Teilnehmern der sozialen Gesellschaft heranwachsen dürfen. Dabei hat der Staat den Schutzauftrag, entwicklungsgefährdende Inhalte von Jugendlichen fernzuhalten. Dies ergibt sich aus dem „status positivus“ des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, wonach der Bürger Schutzgewährrechte gegenüber dem Staat geltend machen kann.²⁵² Außerdem ist auf die elterliche Sorge- und Erziehungspflicht nach Art. 6 Abs. 2 GG hinzuweisen.²⁵³ Den Eltern obliegt zwar in erster Linie der Schutz ihrer Kinder, jedoch muss der Staat dort eingreifen, wo den Fürsorgemöglichkeiten der Eltern Grenzen gesetzt sind. Dies betrifft insbesondere Medieninhalte, auf die die Eltern keinen Einfluss nehmen können.

Der Staat überträgt bei der regulierten Selbstregulierung seinen Schutzauftrag auf Private. Dies ist möglich, da es sich um keine originäre Staatsaufgabe handelt, wie z.B. die Sicherheit des Landes.²⁵⁴ Außerdem gibt er Regeln zu Entscheidungsverfahren und zur Organisation der Jugendschutzeinrichtungen vor und übernimmt weiterhin die Gewährleistung, falls das System versagt.²⁵⁵ Obwohl die Übertragung des Schutzauftrages des Staates an private Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle rechtmäßig ist, stellt sich die Frage, ob diese in der Lage sind, wie der Staat einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten. Zum einen müssen die Selbstkontrollenrichtungen von hoheitlicher Stelle durch die KJM anerkannt werden. Die strengen Kriterien

²⁵¹ Auch zum Folgenden BVerfG 24, 199 (144); 30, 336 (347 f.); 79, 51 (63); 83, 130 (139 f.); Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 3 Rdnr. 20; Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 5.

²⁵² Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rdnr. 60.

²⁵³ Auch zum Folgenden BVerfG 83, 130 (139 f.); vgl. Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 104 f.

²⁵⁴ Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 167.

²⁵⁵ Ebd., S. 169 ff., 196 f.

nach § 19 Abs. 3-5 JMStV sollten eine ausreichende Qualifikation der Einrichtung sichern; außerdem besteht die Möglichkeit des Widerrufs. Des Weiteren obliegt die abschließende Kontrolle nach § 16 JMStV weiterhin der KJM, so dass sie Maßnahmen ergreifen kann, wenn die Selbstkontrollenrichtungen ihren Beurteilungsspielraum überschreiten oder die Spruchpraxis nicht im Einklang mit den Bestimmungen des JMStV ist.²⁵⁶

Außerdem sind Maßnahmen der KJM bei Verstößen gegen § 4 Abs. 1 JMStV immer zulässig, da hier eine besonders schwerwiegende Verletzung des Jugendschutzes vorliegt.²⁵⁷ Das System der regulierten Selbstregulierung ermöglicht also grundsätzlich einen effektiven Jugendschutz.

b) Kollision des Jugendschutzes mit den Kommunikationsfreiheiten

Die Eingriffe durch jugendschutzrechtliche Maßnahmen kollidieren mit den Kommunikationsgrundrechten nach Art. 5 Abs. 1 GG.²⁵⁸ Ein Ausstrahlungsverbot beispielsweise stellt einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2, 2. Alt. GG dar.²⁵⁹ Die Telemedien sind ebenso von Jugendschutzmaßnahmen betroffen, da die Meinungsfreiheit der Anbieter nach Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Alt. GG eingeschränkt wird.²⁶⁰ Des Weiteren ist die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Alt. GG beschränkt, da bei der Eingrenzung von jugendgefährdenden Inhalten kein freier Zugang zu den Informationen stattfinden kann.²⁶¹ Außerdem könnte eine Zensur nach Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG vorliegen, da eine Vorabkontrolle der

²⁵⁶ Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 7; zu den Eingriffsmöglichkeiten der KJM siehe C. II. 1. und ausführlich C. III. 2.

²⁵⁷ § 20 Abs. 3, 5 JMStV; Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 24.

²⁵⁸ Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 3 Rdnr. 21.

²⁵⁹ Private sind wie öffentlich-rechtliche Sender Träger der Rundfunkfreiheit, siehe Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 27; Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rdnr. 576.

²⁶⁰ Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 141 f.

²⁶¹ BVerfG 27, 71 (84 f.).

Inhalte stattfinden könnte, wenn die Anbieter den Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle vor Ausstrahlung ihre Sendungen vorlegen müssen.²⁶²

Diese betroffenen Kommunikationsfreiheiten finden jedoch in Art. 5 Abs. 2 GG ihre Schranken im Jugendschutz. Eingriffe können somit gerechtfertigt werden, müssen jedoch verhältnismäßig sein.²⁶³ Veröffentlichungs- oder Ausstrahlungsverbote sind geeignet, um gefährdende Inhalte von Jugendlichen fernzuhalten, da sie keine Möglichkeiten haben, sich Zugang zu den Inhalten zu verschaffen. Gerade die jugendschutzrechtlichen Maßnahmen durch die Selbstkontrolleinrichtungen greifen hierbei so wenig wie möglich in die Rundfunk- oder Meinungsfreiheit ein; sie stellen im Vergleich zu einer direkten imperativen Regulierung das mildere Mittel dar. Außerdem vermeiden die vorgesehenen Einzelfallprüfungen schwere Eingriffe in die Rundfunk- und Meinungsfreiheiten, da Verbote nicht pauschal ausgesprochen, sondern jeweils konkret überprüft werden.²⁶⁴ Die Einschränkungen fallen also so gering wie möglich aus. Bei der Beeinträchtigung der Informationsfreiheit, die durch die Ausstrahlungs- bzw. Veröffentlichungsverbote entsteht, muss das Informationsrecht der Erwachsenen mit dem Jugendschutz sorgfältig abgewogen werden.²⁶⁵ Die Maßnahmen sollten also möglichst nur die Jugendlichen betreffen.²⁶⁶ Ein positives Beispiel hierfür ist das gestufte Jugendschutzsystem, da es berücksichtigt, dass mit zunehmendem Alter der Minderjährigen ihre Mündigkeit steigt.²⁶⁷ Somit ist der Eingriff in die Informationsfreiheit angemessen, da die Interessen Erwachsener so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. Eine Zensur nach Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG liegt nicht vor, da die Vorlagepflicht innerhalb einer Selbstkontrolleinrichtung

²⁶² § 19 Abs. 2 i.V.m. § 20 Abs. 3, 5 JMStV; beispielsweise § 1 PrO-FSF (siehe Anhang A 7.); Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendmedienschutz, S. 16.

²⁶³ Ebd.; BVerfG 30, 336 (347 f.); Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 3 Rdnr. 21.

²⁶⁴ Nur die Angebote nach § 4 Abs. 1 JMStV sind generell verboten; zu den Einzelfallprüfungen siehe C. II. 1. b).

²⁶⁵ Fechner, Medienrecht, Kapitel 6 Rdnr. 3.

²⁶⁶ Vgl. BVerfG 30, 336 (348).

²⁶⁷ Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 147 ff; siehe beispielsweise Kriterien für die Platzierung von Sendungen nach § 31 PrO-FSF.

privatrechtlich und nicht staatlich vorgegeben ist.²⁶⁸ Die Möglichkeit einer Privilegierung vor Maßnahmen der KJM durch eine Vorlage ist somit sehr anbieterfreundlich.²⁶⁹

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die regulierte Selbstregulierung eine angemessene Steuerungsform für den Jugendmedienschutz darstellt.²⁷⁰ Einerseits bietet sie die Möglichkeit, einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten, andererseits greift sie so wenig wie möglich in die Kommunikationsfreiheiten der Anbieter und Rezipienten ein.²⁷¹ Gerade auch die Organisationen der Selbstkontrolleinrichtungen dürften im Sinne des BVerfG sein, da sie staatsfern und pluralistisch besetzt sind.²⁷²

III. Umsetzung der regulierten Selbstregulierung des JMStV

1. Selbstregulierung am Beispiel der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V.

Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF) hat als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit die Programmprüfung von eventuell jugendgefährdenden Rundfunksendungen der ihr angeschlossenen Anbieter.²⁷³ Seit ihrer Anerkennung durch die KJM im August 2003 nimmt das Prüfvolumen stetig zu.²⁷⁴ Insgesamt wurden seit der Gründung im Jahre 1993 über 10.000

²⁶⁸ Beispielsweise § 1 PrO-FSF; siehe Kapitel C. I.

²⁶⁹ So auch Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 9.

²⁷⁰ So auch Rossen-Stadtfeld, AfP 2004, S. 7.

²⁷¹ Vgl. Amtliche Begründung zum JMStV in: Hartstein u.a., JMStV.

²⁷² Vgl. BVerfG 83, 130 (150); beispielsweise zu den Mitgliedern der FSF siehe im Folgenden ausführlich Kapitel C. III. 1.

²⁷³ § 2 Abs. 2 FSF-Satzung; § 1 PrO-FSF

²⁷⁴ Von Gottberg, FSF, S. 378 f.

Prüfungen durchgeführt.²⁷⁵ Die Kompetenzen der FSF sind in den §§ 8, 9 und 20 Abs. 3 JMStV zu finden.

Organisiert ist die FSF in Vorstand, Kuratorium und Prüfausschüsse. Während der Vorstand die Aufgaben der Verwaltung übernimmt, beschäftigt sich das Kuratorium mit inhaltlichen und formalen Fragen zur Programmprüfung, wie die Aufstellung der Prüfungsordnung (PrO-FSF). Es benennt auch die Prüfer, die in fünfköpfigen Prüfausschüssen die eigentliche Programmprüfung vornehmen. Die Präsenz der Anbieter in der FSF ist in der Organisationsstruktur nach unten hin abnehmend: Während der Vorstand ausschließlich aus Sendervertretern besteht, dürfen im Kuratorium nur zu einem Drittel Vertreter der Anbieter sein. Die Prüfer dürfen nicht bei den Sendern oder im Senderumfeld beschäftigt sein. Dies ist wichtig, um eine unabhängige Prüfung zu gewährleisten.²⁷⁶

Prüfanträge werden in erster Linie von den Jugendschutzbeauftragten der Anbieter eingereicht, aber auch die KJM darf Prüfungen veranlassen.²⁷⁷ Nach einer Prüfung wird die Ausstrahlung der Sendung mit oder ohne Auflagen genehmigt oder komplett verboten.²⁷⁸

Falls Vereinsmitglieder gegen die Vorschriften der FSF verstoßen, greift ein abgestuftes Sanktionssystem. Zunächst wird der Anbieter auf den Verstoß hingewiesen. Bei schweren oder weiteren Verstößen kann ein Bußgeld bis zu 100.000 Euro verhängt werden. Der Vereinsausschluss ist die schärfste Sanktionsmöglichkeit.²⁷⁹

²⁷⁵ FSF, Prüfstatistik.

²⁷⁶ Von Gottberg, FSF, S. 376; FSF, Die FSF; zur grafischen Verdeutlichung der Organisationsstruktur siehe Abb. 2 im Anhang A1.

²⁷⁷ FSF, Programmprüfung.

²⁷⁸ § 11 PrO-FSF.

²⁷⁹ § 7 Abs. 4 FSF-Satzung.

2. Hoheitliche Regulierung der Selbstregulierung durch die KJM²⁸⁰

Die KJM ist ein Regulierungsorgan, das die Überprüfung der Bestimmungen des JMStV zur Aufgabe hat.²⁸¹ Sie ist unabhängig von den Anbietern und nicht weisungsgebunden.²⁸² Die Hälfte ihrer Mitglieder bilden Direktoren der Landesmedienanstalten, die andere Hälfte Mitglieder der obersten für den Jugendschutz zuständigen Landes- und Bundesbehörden.²⁸³ Vorsitzender ist immer ein Direktor einer Landesmedienanstalt.

Während die Landesmedienanstalten nach außen hin die Aufsicht über den Rundfunk im JMStV ausführen, ist hierfür die KJM im Innenverhältnis zuständig.²⁸⁴ Aufgrund ihrer Hoheitsbefugnisse, die sie vom Gesetzgeber übertragen bekommt, kann sie Verwaltungsakte erlassen, obwohl sie keine staatliche Behörde ist.²⁸⁵ Dieses zentrale Aufsichtsmodell soll für eine Vereinheitlichung des Jugendschutzes in den elektronischen Medien sorgen.²⁸⁶ Die KJM ist zuständig für die Anerkennung und Überprüfung der Selbstkontrolleinrichtungen.²⁸⁷ Nach dem Prinzip der Subsidiarität kommt die KJM bei Versagen der Selbstkontrolleinrichtungen ihrer Auffangverantwortung nach, übernimmt die direkte Aufsicht und verhängt gegebenenfalls Sanktionen gegenüber den Anbietern.²⁸⁸ Um ein eventuelles Versagen festzustellen, erfolgt die Überprüfung der Spruchpraxis der

²⁸⁰ In diesem Kapitel wird ausschließlich das Verhältnis der KJM zur Selbstkontrolle betrachtet. Das Verhältnis KJM zu Anbietern findet hier keine Beachtung. Zu Aufsicht und Sanktionsmöglichkeiten der KJM gegenüber den Anbietern siehe § 20 JMStV; Hartstein u.a., § 20 JMStV, Rdnr. 6 ff.

²⁸¹ § 14 Abs. 1, 2 JMStV.

²⁸² § 14 Abs. 4, 6 JMStV.

²⁸³ Auch zum Folgenden § 14 Abs. 3 JMStV.

²⁸⁴ § 14 Abs. 1, 2 JMStV; Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 266.

²⁸⁵ Cole, ZUM 2005, S. 466; Thoma, Regulierte Selbstregulierung, S. 96.

²⁸⁶ Amtliche Begründung zu § 14 JMStV in: Hartstein u.a., § 14 JMStV.

²⁸⁷ § 19 JMStV.

²⁸⁸ Thoma, Regulierte Selbstregulierung, S. 99; Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 65.

Einrichtungen beispielsweise durch Stichproben oder aufgrund von Beschwerden.²⁸⁹

Die KJM kann nach §§ 8, 9 und 15 Abs. 2 JMStV Satzungen und Richtlinien erlassen, um die Anwendung des JMStV weiter auszugestalten. Am 2. Juni 2005 traten zu diesem Zwecke die Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten in Kraft.²⁹⁰ Allerdings haben die Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle ebenfalls das Recht, Satzungen und Richtlinien nach §§ 8 und 9 Abs. 1 JMStV zu erlassen. Die KJM sollte insofern nur Satzungen und Richtlinien für die Bereiche erlassen, die die Selbstkontrollenrichtungen nicht ausreichend selbst regeln.²⁹¹ Materielle Vorgaben sollten nur wenige von der KJM gemacht werden, da dies nicht im Einklang mit dem Konzept der regulierten Selbstregulierung stehen würde.²⁹² Dies ist nur notwendig, wenn die Spruchpraxis der Einrichtungen nicht zufriedenstellend ist.

Falls die Spruchpraxis der Selbstkontrollenrichtungen nicht mit dem Jugendschutzrecht zu vereinbaren ist oder im Nachhinein Anerkennungs Voraussetzungen entfallen, kann die KJM die Anerkennung der Einrichtung nach § 19 Abs. 5 JMStV widerrufen. Der Widerruf ist allerdings nur ein geeignetes Sanktionsmittel bei schwerwiegenden oder kontinuierlichen Verstößen der Einrichtungen.²⁹³ Ein weiteres, eher indirektes Sanktionsmittel stellt der Erlass von schärferen Richtlinien dar, da diese den Beurteilungsspielraum der Selbstkontrollenrichtungen weiter einengen.²⁹⁴

²⁸⁹ Held, in: Hahn/Vesting, § 19 JMStV, Rdnr. 45.

²⁹⁰ Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes (Jugendschutzrichtlinien – JuSchRiL).

²⁹¹ Ring, AfP 2004, S. 13.

²⁹² Auch zum Folgenden Schulz/Held, in: Hahn/Vesting, § 20 JMStV, Rdnr. 33.

²⁹³ Held, in: Hahn/Vesting, § 19 JMStV, Rdnr. 45.

²⁹⁴ Vgl. zur Konsequenz, nicht aber die Absicht der Sanktion unterstellend Ladeur, ZUM 2002, S. 868; Bandehzadeh, Jugendschutz, S. 81 f.

IV. Probleme der regulierten Selbstregulierung im JMStV

1. Probleme in der Durchführung

Nachdem die theoretischen Grundlagen der regulierten Selbstregulierung dargestellt wurden, sollen nun Probleme beschrieben werden, die in der Praxis auftreten.

a) Kompetenzüberschneidungen von FSF und KJM

Die Kompetenzen von FSF und KJM sind nicht ausreichend abgegrenzt. Ein Beispiel hierfür ist die Thematik „Schönheitsoperationen im TV“, die im Jahre 2004 für ein Gerichtsverfahren sorgte. Die FSF überprüfte die Sendung „I want a famous face“, vorgelegt von ihrem Mitglied MTV, und kam zu dem Schluss, dass eine Ausstrahlung auch im Tagesprogramm unbedenklich sei. Aufgrund der gleichen Sendung fasste die KJM einen Grundsatzbeschluss, nach dem Schönheitsoperationen erst nach 23 Uhr im Fernsehen gezeigt werden dürften. Die Gerichtsentscheidung fiel zugunsten der FSF aus, da Grundsatzentscheidungen nicht zulässig sind, sondern Einzelfallentscheidungen getroffen werden müssen.²⁹⁵

Dieses Verfahren beschreibt recht deutlich den immer wiederkehrenden Konflikt zwischen KJM und FSF. Beide haben die Befugnis, untergesetzliche Normen bzw. Regeln zu erlassen.²⁹⁶ Dies kann zu Überschneidungen, aber besonders auch zu gegensätzlichen Ausgestaltungen führen. Nach §§ 8 und 9 Abs. 1 JMStV können sowohl KJM als auch FSF Richtlinien erlassen, die Regelungen zu Sendezeiten und Ausnahmen von Sendezeitvorgaben enthalten können oder Einzelfallentscheidungen treffen.²⁹⁷ Nicht geklärt ist hierbei,

²⁹⁵ VG Berlin, ZUM 2006, S. 779 (779); zur Darstellung des Sachverhalts, allerdings gegensätzlicher Auffassung siehe Cole, ZUM 2005, S. 469 ff.

²⁹⁶ Auch zum Folgenden Ladeur, ZUM 2002, S. 867; so ähnlich Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 384.

²⁹⁷ Auch zum Folgenden Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendschutz, S. 126 f.

welche der beiden Priorität hat. Nach dem Prinzip der regulierten Selbstregulierung müsste diese eigentlich bei der FSF liegen, außer, ihre Regelungen sind unzureichend. Im Gesetz ist an dieser Stelle jedoch kein Hinweis zu finden, wessen Richtlinien oder Einzelfallentscheidungen im Zweifelsfall Vorrang haben.²⁹⁸

b) Konflikte mit dem Verfassungsrecht

Verfassungsrechtlich ergeben sich sowohl durch die KJM als auch durch die FSF Konflikte.

Die KJM muss als Aufsichtsinstanz im privaten Rundfunk staatsfern besetzt sein.²⁹⁹ Allerdings ist dies nicht gegeben, da häufig Vertreter der Landes- und Bundesbehörden in die KJM entsandt werden.³⁰⁰ Somit ist ein starker staatlicher Einfluss innerhalb der KJM anzunehmen.³⁰¹ Auch die geforderte pluralistische Besetzung bleibt aus.³⁰² Wertprägende und menschenrechtsthematisierende gesellschaftliche Gruppen, wie beispielsweise die Kirchen, sind nicht vertreten.

Bei der FSF erscheint die Anbieternähe verfassungsrechtlich problematisch. Die Einrichtung wird von ihren Mitgliedern finanziert und getragen. Dies ist positiv und negativ zugleich, da eine starke Berücksichtigung der Interessen der Anbieter anzunehmen ist.³⁰³ Dies sorgt einerseits für die nötige Motivation, einer Selbstkontrollenrichtung beizutreten, andererseits kann eine „anbieterfreundliche Spruchpraxis“ ein sinkendes Jugendschutzniveau verursachen.³⁰⁴ Des Weiteren zu bemängeln ist die Dominanz der

²⁹⁸ So auch das VG Berlin, ZUM 2006, S. 779 (784).

²⁹⁹ § 14 Abs. 4 JMStV; zur Staatsferne siehe B. II. 2.

³⁰⁰ § 14 Abs. 3 Nr. 2, 3 JMStV.

³⁰¹ Mynarik, Jugendschutz, S. 236 f.; Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 277 ff; Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendschutz, S. 184; Rossen-Stadtfeld, AfP 2004, S. 8; dem widersprechend Ring, AfP 2004, S. 13.

³⁰² Vgl. auch zum Folgenden die Forderungen von Merz, epd medien 54/2002, S. 4 f.

³⁰³ So auch Ladeur, ZUM 2002, S. 859.

³⁰⁴ Vgl. Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 384.

ProSiebenSat1 Media AG und der RTL-Group in der FSF.³⁰⁵ Obwohl nach § 7 Abs. 4 S. 3 FSF-Satzung der Sender von Entscheidungen ausgeschlossen wird, der im jeweiligen Fall betroffen ist, reicht dies kaum aus, eine unabhängige Entscheidung zu gewährleisten, da die zugehörige Sendergruppe weiterhin die Interessen des betroffenen Senders vertreten kann. Dies hätte wiederum zur Folge, dass der verfassungsrechtlich geforderte Schutz der Jugend³⁰⁶ nicht unbedingt ausreichend garantiert werden kann.

c) Mangelnde Sanktionsmöglichkeiten der KJM

Der Widerruf der Anerkennung ist in § 19 Abs. 5 JMStV als einzige Sanktionsmöglichkeit aufgeführt. Allerdings ist dieser so drastisch, dass er kaum bei milden Verstößen angewandt werden kann. Ein abgestuftes Sanktionssystem sollte eingerichtet werden.³⁰⁷ Beispielsweise könnten zunächst Beanstandungen und öffentliche Anhörungen bei mildereren Verstößen verhängt werden.³⁰⁸ Falls weiterhin Verstöße vorliegen oder der Verstoß schwerwiegend war, könnten restriktivere Regeln in Form von schärferen Richtlinien durch die KJM erlassen oder Bußgelder verhängt werden. Der Widerruf wäre dabei die schwerste Sanktionsmöglichkeit.

Allerdings müsste dieses abgestufte Sanktionssystem durch die KJM selbst in Form von Satzungen oder Richtlinien aufgestellt werden. Dem Gesetzgeber obliegt im System der regulierten Selbstregulierung lediglich die Rahmengesetzgebung. Insofern benennt er nur die Möglichkeiten der Teilnahme durch die Anerkennung und des Ausschlusses durch den Widerruf von der Selbstregulierung.³⁰⁹

³⁰⁵ Auch zum Folgenden Mynarik, Jugendschutz, S. 189.

³⁰⁶ Siehe Kapitel C. II. 2. a).

³⁰⁷ Zur Notwendigkeit eines effektiven abgestuften Sanktionssystems siehe Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. D-4.

³⁰⁸ Auch zum Folgenden ausführlich Held, in: Hahn/Vesting, § 19 JMStV, Rdnr. 43; Schulz/Held, epd medien 58/2002, S. 29.

³⁰⁹ § 19 JMStV; Thoma, Regulierte Selbstregulierung, S. 166.

2. Ungleichbehandlung von privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern im JMStV

Die Landesmedienanstalten und somit die KJM sind nur für die Kontrolle des Privatrundfunks zuständig.³¹⁰ Somit gilt das Aufsichtssystem der regulierten Selbstregulierung im JMStV nur für den Privatrundfunk und die Telemedien, nicht aber für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Onlineangebote.³¹¹ Dies hängt u.a. damit zusammen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk über ein internes Aufsichtssystem durch Intendant und Rundfunkrat verfügt, das durch den Anschluss an eine Selbstkontrolleinrichtung nicht mehr greifen könnte.³¹² Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kontrolliert sich also auch in Jugendschutzfragen intern durch den Rundfunkrat und Jugendschutzbeauftragte.³¹³

Allerdings wird von verschiedenen Seiten gefordert, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk dem System der Aufsicht des JMStV anschließt, um einen einheitlichen Jugendschutz gewährleisten zu können.³¹⁴ Beispielsweise stand die Sendung „Tatort“ der ARD in der Kritik, jugendgefährdende Szenen zu zeigen, die bei einer Prüfung durch die FSF beanstandet worden wären.³¹⁵ Nach dieser wäre eine Ausstrahlung um 20.15 Uhr wahrscheinlich nicht erlaubt worden.

³¹⁰ Vgl. §§ 35 und 36 RStV, die sich im III. Abschnitt zu den Vorschriften für den privaten Rundfunk befinden; Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 198.

³¹¹ Vgl. die Abschnitte IV.-VI. des JMStV, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausgeschlossen wird; Amtliche Begründung zum JMStV in: Hartstein u.a., JMStV; Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 61 f.

³¹² Morhart, epd medien 71/2002, S. 17; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 3 Rdnr. 22.

³¹³ Roether, epd medien 29/30/2003, S. 6.

³¹⁴ Vgl. Bandehzadeh, Jugendschutz, S. 71.

³¹⁵ Auch zum Folgenden Weigand und Brüne in Morhart, epd medien 71/2002, S. 17.

V. Effizienz der regulierten Selbstregulierung im JMStV

Die regulierte Selbstregulierung im JMStV kann als effizient bezeichnet werden, wenn das Ziel, sicheren Jugendschutz zu gewährleisten, erreicht wird. Wie schon in Kapitel C. II. 2. beschrieben, ist die regulierte Selbstregulierung in ihrer aktuellen Normierung im JMStV theoretisch das ideale Steuerungsinstrument, um einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten, gleichzeitig aber so wenig wie möglich in die Kommunikationsfreiheiten der Anbieter und Rezipienten einzugreifen.³¹⁶

In der Praxis sind einige Probleme aufgetreten,³¹⁷ generell wurde das System aber gut angenommen.³¹⁸ Kritisch sind allerdings die sehr stringenten Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten zu beurteilen, da sie nicht dem Gedanken der regulierten Selbstregulierung entsprechen.³¹⁹ Demnach müssten die materiellen Vorgaben, die umfassend in den Jugendschutzrichtlinien gemacht werden, vielmehr durch die Selbstregulierungseinrichtungen aufgestellt werden. Kritisiert wird außerdem, insbesondere seitens der FSF, die schlechte Kommunikation zwischen KJM und FSF, da Informationen bezüglich der aktuellen Aktivitäten nicht ausreichend weitergegeben werden.³²⁰

Die hoheitliche Kontrolle durch die KJM ist unzureichend.³²¹ Die Spruchpraxis der Selbstkontrollenrichtungen wird kaum kontrolliert; außerdem gibt es keine Möglichkeit seitens der KJM, die Geeignetheit der von

³¹⁶ Vor der Einführung wurde das Aufsichtssystem schon als „sachlich optimal“ bezeichnet, siehe Ladeur, ZUM 2002, S. 868.

³¹⁷ Siehe Kapitel C. IV.

³¹⁸ Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendmedienschutz, S. 368; an dieser Stelle sei zu erwähnen, dass es sich bei der Quelle um den Evaluationsbericht des Jugendmedienschutzes nach § 20 Abs. 7 JMStV handelt. Das Hans-Bredow-Institut wurde offiziell mit der Evaluation beauftragt.

³¹⁹ Auch zum Folgenden Ebd., S. 369.

³²⁰ Ebd., S. 182.

³²¹ So auch beispielsweise Fechner/Schipanski, Werbung Handyklingeltöne, S. 898, 903, 907, die das fehlende Einschreiten der KJM bei Handyklingeltonwerbung im Rundfunk kritisieren; auch zum Folgenden Ebd., S. 369; Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 338 f.

den Selbstkontrolleinrichtungen erlassenen Satzungen und Richtlinien zu überprüfen.³²² Ein abgestuftes Sanktionssystem³²³ wurde bisher nicht eingeführt. Verbessert haben sich hingegen die anfänglichen Unsicherheiten seitens der Beteiligten über die Definition des Beurteilungsspielraums nach § 20 Abs. 3, 5 JMStV.³²⁴

Trotz der oben benannten kritischen Anbieternähe der FSF³²⁵ arbeitet diese sehr effektiv. Prüfverfahren werden wesentlich schneller abgewickelt, als es bei der KJM der Fall ist. Durch die starke Konkurrenz unter den Sendergruppen funktioniert die gegenseitige Kontrolle sehr gut, da keiner seinem Konkurrenten Wettbewerbsvorteile durch eine schwächere Jugendschutzkontrolle gewähren wird.³²⁶

Die beschriebenen Probleme weisen auf Optimierungsmöglichkeiten hin, hinterlassen aber keine essentiellen Probleme für das Funktionieren des Jugendschutzes.³²⁷ Die regulierte Selbstregulierung scheint sich in der Praxis als effektives und faires System bewährt zu haben, das den Anforderungen an den Jugendschutz gerecht wird.³²⁸ Es wird sogar als Vorbild für Europa gesehen und hat somit einen Modellcharakter.³²⁹

VI. Ergebnis

Die regulierte Selbstregulierung im JMStV hat sich als effektives Steuerungsinstrument bewährt, das sogar im europäischen Raum einen Vorbildcharakter hat. Die meisten aufgeführten Probleme können durch personelle und organisatorische bzw. strukturelle Veränderungen seitens der

³²² Bosch, Selbstregulierung JMStV, S. 383.

³²³ In Kapitel C. IV. 1. c) gefordert.

³²⁴ Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendmedienschutz, S. 132.

³²⁵ Siehe Kapitel C. IV. 1. b).

³²⁶ Mynarik, Jugendschutz, S. 167.

³²⁷ Dies bezieht sich auf die komplette Reform des Jugendmedienschutzes, siehe Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendmedienschutz, S. 372.

³²⁸ Mynarik, Jugendschutz, S. 263 f.

³²⁹ Herkel, epd medien 37/2006, S. 19; Ring, AfP 2004, S. 14.

KJM angegangen werden. Dabei ist nochmals insbesondere auf das Kontrollsystem der KJM gegenüber den Selbstkontrolleinrichtungen hinzuweisen, das noch nicht ausreichend funktioniert.³³⁰

Insgesamt stellt die regulierte Selbstregulierung ein ideales System dar, um die Aufsicht im staatsfrei zu organisierenden Rundfunk zu regeln.

³³⁰ Siehe Kapitel C. V.

D. Gegenüberstellung von Selbstverpflichtungen und regulierter Selbstregulierung im JMStV

Im Folgenden sollen die Kapitel B. und C. dieser Arbeit miteinander verglichen werden. Dabei werden nur die für diese Arbeit wichtigen Punkte herausgestellt; die Gegenüberstellung hat keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit.³³¹

I. Umsetzung der regulierten Selbstregulierung in beiden Systemen

1. Beide Systeme im Allgemeinen

Beide Systeme nutzen als Steuerungsinstrument die regulierte Selbstregulierung.³³² Diese wurde schon allgemein und für den JMStV detailliert beschrieben.³³³ Die regulierte Selbstregulierung in Form der Selbstverpflichtungen bedarf allerdings noch einiger Erläuterungen, da eine Einordnung der Selbstverpflichtungen in das System regulierter Selbstregulierung in der Literatur zwar grundsätzlich vorgenommen wird, jedoch bisher nicht weiter spezifiziert wurde. Das Steuerungsziel ist nach § 11 Abs. 4 S. 1 RStV die Ausgestaltung des Funktionsauftrages. Hierbei stellt die imperative Regulierung durch den Staat lediglich die Rahmengesetzgebung nach § 11 RStV dar, welche Auftragsumschreibung, Verfahren der Selbstverpflichtungen und Evaluation des Systems beinhaltet. Allerdings gibt es kein staatlich veranlassetes Regulierungsorgan, das hoheitliche Befugnisse hat und Aufgaben der Anerkennung und Überprüfung wie die KJM übernimmt.

³³¹ Zur grafischen Verdeutlichung der Gegenüberstellung siehe Abb. 3 im Anhang A 1.

³³² Vgl. Kapitel A., Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 157; Schüller, Auftragsdefinition, S. 169.

³³³ Siehe Kapitel A und C. I.

Die Selbstregulierung erfolgt intern durch die Rundfunkräte³³⁴. Sie sind in erster Linie für die Erstellung der Satzungen und Richtlinien und somit für die Auftragsausgestaltung zuständig und überprüfen die Einhaltung der Selbstverpflichtungserklärungen.³³⁵ Außerdem haben die Rundfunkräte eine beratende Funktion bei der Erstellung der Selbstverpflichtungserklärungen. Im Kontext der regulierten Selbstregulierung bedeutet dies, dass sich Anbieter und Selbstkontrolleinrichtung sozusagen vermischen. Erstellung und Aufsicht sind also hier nicht so leicht abzugrenzen wie im JMStV, da dort die Prüfer der FSF keinesfalls an der Herstellung einer Sendung beteiligt sind. Beiden Systemen gleich sind staatlich gesetzte Evaluationsregelungen.³³⁶ Nach drei Jahren soll jeweils die praktische Anwendung der neuen Regelungen überprüft werden.

2. Modelltheoretische Einordnung interner und externer Kontrolle

Es handelt sich bei beiden Systemen um verschiedene Modelle. Wie oben erläutert, gehört die regulierte Selbstregulierung im JMStV in die Gruppe der organisationszentrierten Modelle.³³⁷ Diese stellt, wie der Name schon sagt, die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle in den Mittelpunkt und nicht die Vorschriften, die von den Selbstkontrolleinrichtungen erlassen werden können. Eine Einrichtung selbst bedarf deswegen auch der Anerkennung durch den Regulierer. Somit handelt es sich um eine organisationsexterne, explizite Regulierung, da sich verschiedene Akteure ausdrücklich, also explizit, auf ein Handeln geeinigt haben, das von außen vorgegeben und nicht etwa im Unternehmen selbst begründet ist.³³⁸ Das System der Selbstverpflichtungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk hingegen fällt am ehesten unter das

³³⁴ In den restlichen Kapiteln der Arbeit wird nicht zwischen Rundfunk-, Fernseh- und Hörfunkrat differenziert, sondern zusammenfassend der Begriff Rundfunkrat verwendet.

³³⁵ Auch zum Folgenden B. III. 1. und 2. a).

³³⁶ Auch zum Folgenden § 11 Abs. 5 RStV; § 20 Abs. 7 JMStV.

³³⁷ Auch zum Folgenden C. I.

³³⁸ Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, D-12; zur Erläuterung der verschiedenen Selbstregulierungsmöglichkeiten siehe Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. A-3.

Supervisions-Modell.³³⁹ Nach diesem Modell kontrollieren sich die Unternehmen weitgehend selbst und somit auch die Erfüllung des gesetzlichen Rahmens ihrerseits. Hierbei handelt es sich um ein explizites, organisationsinternes Modell der Selbstregulierung, da die Handlungsweise ebenfalls ausdrücklich vereinbart wurde, allerdings, im Gegensatz zu organisationsexterner Selbstregulierung, im Unternehmen selbst stattfindet.

3. Selbstregulierung durch Rundfunkräte und FSF

Die Kontrolle der Erfüllung des gesetzlichen Rahmens aus § 11 Abs. 4 RStV obliegt den Rundfunkräten.³⁴⁰ Somit ergeben sich zwei Selbstkontrollpunkte für die Rundfunkräte: Die reine Regeleinhaltung einerseits und die qualitative Beurteilung der Regelerfüllung andererseits. Das hängt damit zusammen, dass die Selbstverpflichtungserklärungen aufgestellt und eingehalten werden müssen – vergleichbar mit der Prüfung von jugendschutzrelevanten Sendungen durch die FSF – aber auch überprüft werden sollte, ob die Selbstverpflichtungserklärungen überhaupt geeignet sind, der Ausgestaltung des Auftrages zu dienen.³⁴¹ Insgesamt scheint also die Selbstregulierung des Selbstverpflichtungssystems etwas vielschichtiger als die des Jugendmedienschutzes im JMStV zu sein.

Vergleicht man nun die Satzungen und Richtlinien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu den Selbstverpflichtungen³⁴² mit Satzung, Prüfordnung und Richtlinien zur Anwendung der Prüfordnung der FSF, fällt auf, dass die Angaben der FSF wesentlich konkreter gefasst sind.³⁴³ Beide Systeme verfügen

³³⁹ Auch zum Folgenden Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. D-15 f.

³⁴⁰ B. III. 2. a).

³⁴¹ Zur Notwendigkeit der Überprüfung der Geeignetheit der Selbstverpflichtungserklärungen siehe B. IV. 2. und B. V. 1.

³⁴² Auch hier ist eine scharfe Trennung zwischen Anbieter und Selbstkontrollenrichtung nicht möglich. Die Satzungen und Richtlinien werden zwar von den Rundfunkräten erstellt, jedoch machen sich die Rundfunkanstalten diese selbst zu Eigen; siehe B. III. 1. a).

³⁴³ Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass die Hauptaufgabe der FSF die Programmprüfung im Jugendschutz ist, siehe C. III. 1., während sich die Rundfunkräte mit

über ausreichende prozedurale Angaben zu Abläufen und Kompetenzen.³⁴⁴ Allerdings hat die FSF wesentlich detailliertere Regelungen zu den materiellen Prüfungsvorgaben getroffen.³⁴⁵ Beispielsweise wird genau genannt, wann welche jugendschutzrechtlich bedenklichen Sendungen platziert werden dürfen³⁴⁶ und wie in der Prüfung mit welchen jugendschutzgefährdenden Inhalten umzugehen ist.³⁴⁷ Die materiellen Regelungen zur Auftragsausgestaltung hingegen paraphrasieren nur den Gesetzestext oder enthalten unpräzise Angaben, die keinerlei Hinweise zu konkreten Inhalten der Selbstverpflichtungserklärungen oder Bewertungsmaßstäben implizieren.³⁴⁸

4. Sanktionsmöglichkeiten

Die Sanktionsmöglichkeiten der FSF gegenüber den Anbietern bzw. der KJM gegenüber der FSF wurden im Kapitel C. III. dieser Arbeit erläutert. Im System der Selbstverpflichtungen hingegen gibt es keine ersichtlichen Sanktionsmöglichkeiten. Da die Rundfunkräte aktiv am Prozess der Ausgestaltung des Funktionsauftrages beteiligt sind, müssten sie im Zweifelsfall Sanktionen gegen sich selbst verhängen, was unsinnig erscheint. Sie könnten zwar als letzte Konsequenz den Intendanten abberufen,³⁴⁹ dies erscheint aber sehr drastisch und wird wohl kaum wegen einer nicht zufriedenstellenden Selbstverpflichtungserklärung vertretbar sein. Eine Sanktionsmöglichkeit bei einer solchen organisationsinternen Selbstregulierung

dem kompletten Programm befassen müssen, siehe Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 176 ff. Somit haben die Rundfunkräte ein viel größeres Aufgabenfeld und können sich nicht vollständig auf eine Aufgabe konzentrieren.

³⁴⁴ Vgl. die Quellen aus B. III. 1. a) und PrO-FSF.

³⁴⁵ Besonders in den Richtlinien zur Anwendung der Prüfordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF-Richtlinien).

³⁴⁶ § 31 PrO-FSF.

³⁴⁷ Teil II der FSF-Richtlinien.

³⁴⁸ Zu den Mängeln siehe B. IV. 2. und B. V. 1.

³⁴⁹ Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 183.

muss auch nicht zwingend gegeben sein,³⁵⁰ ganz im Gegensatz zu Sanktionsmöglichkeiten von staatlicher Seite.³⁵¹ Den Ländern fehlt allerdings aufgrund der Programmautonomie der Anstalten jegliche Handhabe bei Verstößen, außer eventuell gegen grobe Verfahrensverstöße.³⁵² Eine Einrichtung, die wie die KJM anstelle des Staates sanktionieren kann, fehlt.

5. Staatsferne

Sowohl der öffentlich-rechtliche als auch der private Rundfunk sind Grundrechtsträger der Rundfunkfreiheit und somit von staatlicher Einflussnahme freizuhalten.³⁵³

Auf der hoheitlichen Regulierungsebene im Jugendmedienschutz wird dem Rechnung getragen, da die Regulierungsinstanz KJM zwar eine staatsunabhängige Institution ist, aber mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet ist.³⁵⁴ Allerdings ist hier eine staatliche Einflussnahme aufgrund der Besetzung der KJM nicht auszuschließen.³⁵⁵ Da im System der Selbstverpflichtungen die hoheitliche Regulierungsinstitution fehlt, ist hier logischerweise auch keine staatliche Einflussnahme möglich. Den Rundfunkräten wird allerdings staatliche Interessenvertretung durch die Parteien, die Mitglieder entsenden, vorgeworfen.³⁵⁶ Beide Regulierungssysteme sind aber in der Theorie auf eine staatsfreie Aufsicht bedacht.

Die materiellen Vorgaben durch den Staat hingegen fallen sehr unterschiedlich aus, da die Rundfunkfreiheit auch in beiden Systemen verschieden betroffen ist. Hier hat der Staat wesentlich mehr Einflussmöglichkeiten im

³⁵⁰ Es werden keine Sanktionsmöglichkeiten für das Supervisions-Modell aufgeführt, siehe Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. D-15 ff.

³⁵¹ Vgl. A.

³⁵² Vgl. B. III. 2. b) und B. IV. 1.

³⁵³ Siehe Fn. 259; zur Staatsferne siehe B. II. 2.

³⁵⁴ C. I. und III. 2.

³⁵⁵ C. IV. 1. b).

³⁵⁶ Vgl. B. IV. 2.

Jugendmedienschutz als bei der Ausgestaltung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.³⁵⁷

6. Gesetzgebung

Das Verfahren der Selbstverpflichtungen ist sehr grob normiert.³⁵⁸ Der Gesetzgeber hat lediglich das Ziel der Selbstverpflichtungen und die Verfahrensabläufe in § 11 Abs. 4 RStV beschrieben. Die materiellen Regeln in Form der Auftragsbeschreibung in § 11 Abs. 1-3 RStV sind sehr allgemein gehalten. Somit bleibt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein großer Spielraum, um ihren Auftrag auszugestalten. Betrachtet man dies wieder auf der Ebene der Selbstregulierung, steht die Regelsetzung durch die Anstalten selbst in Form von Satzungen und Richtlinien im Vordergrund, weniger die Aufsicht. Diese hingegen, also die Normdurchsetzung, ist die Hauptaufgabe der Selbstregulierungseinrichtungen im JMStV.³⁵⁹ Dort hat der Gesetzgeber neben detaillierten Verfahrensabläufen zur freiwilligen Selbstkontrolle in §§ 19 und 20 JMStV auch viele materielle Angaben zu jugendschutzrechtlich bedenklichen Angeboten³⁶⁰ gemacht. Somit fällt die gesetzliche Rahmensetzung im JMStV wesentlich umfassender aus. Die Arbeit von Regulierer und Selbstregulierungseinrichtungen unterliegt stärkeren gesetzlichen Vorgaben und hat einen wesentlich kleineren Spielraum als die Selbstregulierung durch die Rundfunkräte. Dadurch wirkt das Verfahren der regulierten Selbstregulierung im JMStV auch wesentlich transparenter.

Die unterschiedlichen Regelungstiefen hängen m.E. mit den verschiedenen Steuerungszielen zusammen: Durch die Selbstverpflichtungen soll der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 11 Abs. 4 S. 1 RStV ausgestaltet werden. Dies betrifft unmittelbar Fragen des Programms und fällt somit in den

³⁵⁷ Dazu im Detail D. I. 6.

³⁵⁸ Auch zum Folgenden B. IV.

³⁵⁹ Thoma, Regulierte Selbstregulierung, S. 170.

³⁶⁰ Siehe §§ 4 und 5 JMStV.

Schutzbereich der Rundfunkfreiheit.³⁶¹ Bestimmungen zum Jugendschutz hingegen dürfen nach Art. 5 Abs. 2 GG die Rundfunkfreiheit beschränken. Somit kann der Gesetzgeber auch hier detaillierte materielle Vorgaben erlassen bzw. eingreifen, wenn der Schutz der Jugend nicht garantiert werden kann. Eine nähere Ausgestaltung des Auftrages im RStV durch den Gesetzgeber, die von ihrer Tiefe her vergleichbar mit den Definitionen von unzulässigen oder entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten nach §§ 4 und 5 JMStV wäre, ist verfassungsrechtlich höchst bedenklich und wohl nicht zulässig.³⁶²

7. Effizienz

Wie effizient beide Systeme funktionieren, wurde im Vorhinein genauer untersucht. Die Effizienz-mindernden Punkte sind jeweils sehr unterschiedlich und kaum zu vergleichen. Während die Probleme im JMStV eher strukturell verursacht sind, verursachen bei den Selbstverpflichtungen mangelnde Konkretisierungen seitens der Anstalten Schwierigkeiten. Die unpräzisen Formulierungen in den Richtlinien und Selbstverpflichtungserklärungen ermöglichen keine echte Kontrolle. Somit kann auch die regulierte Selbstregulierung nicht richtig funktionieren, da Kontrollmöglichkeiten essentielle Voraussetzung³⁶³ hierfür sind. Außerdem sind die eingegangenen Selbstverpflichtungen zum Teil gar nicht sinnvoll für die Auftragsausgestaltung und somit nicht zielführend.³⁶⁴

Während der FSF als einzig anerkannte Selbstkontrollenrichtung für das private Fernsehen fast alle Anbieter angeschlossen sind,³⁶⁵ hat jede öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt einen eigenen Rundfunkrat als Aufsichtsgremium. Dies verursacht erhebliche Unterschiede in der Effektivität: In der FSF führt

³⁶¹ B. II. 2.

³⁶² Dies würde einer Beschränkung der Rundfunkfreiheit entsprechen, siehe B. II. 2.

³⁶³ Zu den Anforderungen siehe insbesondere im nächsten Kapitel E. I.

³⁶⁴ Vgl. B. V. und C. V.

³⁶⁵ Vgl. KJM, Anerkennung Selbstkontrolle, die als anerkannte Einrichtung nur die FSF aufführt.

der beschriebene Konkurrenzdruck durch die Anbieter zu einer wirksamen Kontrolle des Jugendschutzes,³⁶⁶ doch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann auf der Selbstregulierungsebene erst gar keine Konkurrenz entstehen. Die Rundfunkräte sind nicht nur für die Selbstverpflichtungen zuständig – so wie die FSF nur für den Jugendschutz zuständig ist – sondern haben vielfältige Aufgabenbereiche.³⁶⁷ Es liegt deswegen nahe, dass die FSF im Verhältnis über sachkundigere Mitarbeiter verfügt, da diese sich ganz auf den Jugendschutz konzentrieren können, während die Rundfunkräte sich nicht ausschließlich der Gestaltung und Kontrolle der Selbstverpflichtungen widmen können.³⁶⁸ Insgesamt funktioniert das System der Selbstverpflichtungen nicht zufriedenstellend, während die regulierte Selbstregulierung im JMStV einen effektiven Jugendschutz ermöglicht.³⁶⁹

II. Die regulierte Selbstregulierung im JMStV, ein Modell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

Da – wie eben beschrieben – das System des JMStV wesentlich besser funktioniert, als das des RStV, liegt es nahe, die Vorteile des funktionierenden Systems zu nutzen, um damit das mangelhafte System zu verbessern. Trotz der großen Unterschiede sollte ein Versuch gewagt werden, Änderungsmöglichkeiten für die Ausgestaltung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus der regulierten Selbstregulierung im Jugendmedienschutz abzuleiten.

³⁶⁶ C. V.

³⁶⁷ Siehe Fechner, Medienrecht, Kapitel 10 Rdnr. 176 ff.; Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 77 ff.

³⁶⁸ Ebenfalls die spezielle Sachkunde der Rundfunkräte bezweifelnd Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 8.

³⁶⁹ Vgl. B VII. und C. VI.

1. Gründe für eine Übernahme des Modells aus dem JMStV

Wie bereits ausgeführt funktioniert das System zur Auftragsausgestaltung durch die Selbstverpflichtungen nur unzureichend.³⁷⁰ Die Selbstregulierung durch die Rundfunkanstalten scheint auch für europäische Vorgaben in bisheriger Form nicht ausreichend zu sein, da nun der Drei-Stufen-Test zur Überprüfung von Telemedienangeboten eingeführt wird.³⁷¹ Dies ist eine Bestätigung dafür, dass das Selbstverpflichtungsregelwerk, zumindest für die neuen Medien, als nicht ausreichend angesehen wird. Obwohl das Steuerungsziel bisher nicht erreicht wurde, reagieren die Anstalten und Rundfunkräte nicht mit schärferen Satzungen oder Richtlinien, bzw. präzisieren Selbstverpflichtungserklärungen.³⁷² Hierfür besteht offensichtlich kein Anreiz, da einerseits kaum Privilegien ersichtlich sind und andererseits auch keine Sanktionen verhängt werden können.³⁷³

Somit wäre eine weitere gesetzliche Präzisierung an erster Stelle wünschenswert.³⁷⁴ Wenn der Gesetzgeber das Steuerungsziel und das Verfahren zu dessen Erreichung näher beschreiben könnte, wie er es im JMStV getan hat, müssten allein schon durch die nähere Konkretisierung genauere Satzungen und Richtlinien bzw. Selbstverpflichtungserklärungen abgegeben werden. Vergleicht man weiterhin beide Systeme, so ist offensichtlich, dass eine Regulierungsinstanz bei der regulierten Selbstregulierung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk fehlt.³⁷⁵ Hier kann der JMStV wieder als Vorbild dienen. Ein Organ wie die KJM könnte einerseits die Ausgestaltung des Funktionsauftrages überprüfen, andererseits eingreifen, falls die Selbstregulierung hierbei versagt. Doch eine nähere Gesetzgebung und

³⁷⁰ Vgl. B. V.

³⁷¹ Ausführlich siehe B. VI. 1.

³⁷² Vgl. dazu die aktuellen Selbstverpflichtungserklärungen: ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10; ZDF, Selbstverpflichtungserklärung 2009-2010 und die Kritik dazu in B. V. Siehe B. IV. 1.

³⁷⁴ So auch Thum, Präzisierung Funktionsauftrag, S. 352 ff.

³⁷⁵ Auch zum Folgenden D. I. 1.

die Schaffung eines hoheitlichen Regulierungsorgans³⁷⁶ alleine können nicht unbedingt die bestehenden Probleme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk lösen. Es ist weiterhin zweifelhaft, ob die fachliche Kompetenz der Rundfunkräte für eine Auftragsausgestaltung einerseits und deren Überprüfung andererseits ausreicht.³⁷⁷ Die vielfältigen Aufgaben der Rundfunkräte machen eine Spezialisierung in diesem Bereich sehr schwierig. Hier sollte die Fachkunde der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle im Jugendmedienschutz zum Vorbild genommen werden. Um eine starke Selbstregulierung zu erreichen, der auch Vertrauen entgegen gebracht wird und die sich nicht die ganze Zeit in der Defensive gegenüber der Politik oder den privaten Rundfunkunternehmen befindet, ist eine entsprechende Sachkunde essentiell.

Auf der Modellebene stellt sich die Frage, ob eine organisationsinterne Selbstregulierung völlig ausreicht, um das Regelungsziel zu erreichen. Diese hat nämlich nicht unbedingt das Ziel, staatliche Vorgaben umzusetzen, sondern eher interne Lösungen zu schaffen.³⁷⁸ Die Auftragsausgestaltung ist allerdings ein Ziel von öffentlichem Interesse, das gesichert werden muss.³⁷⁹ Zum einen müssen die Rundfunkanstalten ihrer dienenden Freiheit nachkommen und die Grundversorgung der Bevölkerung als Teil ihres Funktionsauftrages sichern. Zum anderen muss auch die Finanzierung über die Rundfunkgebühren gerechtfertigt werden. Bei einem Steuerungsziel von so hoher Bedeutung erscheint eine rein organisationsinterne Selbstregulierung nicht befriedigend. Auch hier kann das Regulierungssystem im JMStV als Vorbild dienen, das eine organisationsexterne Selbstregulierung vorsieht.³⁸⁰ Somit würde auch eine Anerkennung bzw. Widerruf der Anerkennung durch das hoheitliche

³⁷⁶ Im Folgenden oftmals „Regulierungsorgan“ genannt.

³⁷⁷ Auch zum Folgenden vgl. B. IV. 2. und D. I. 7.

³⁷⁸ Vgl. die Beispiele Unternehmenskultur und Qualitätsmanagement für organisationsinterne Selbstregulierung, Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. A-3.

³⁷⁹ Auch zum Folgenden BVerfG 74, 297 (323 ff.); 87, 181 (197 ff.); 90, 60 (92).

³⁸⁰ Auch zum Folgenden C. I.

Regulierungsorgan ermöglicht werden, da es natürlich auch nur externe Instanzen anerkennen und widerrufen kann.

2. Probleme einer vollständigen Modellübernahme

Eine eben beschriebene komplette Übernahme des Systems aus dem Jugendmedienschutz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist kaum realistisch und nicht erstrebenswert. Gerade aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist eine genaue Übernahme unmöglich.

a) Verfassungsrechtliche Probleme

Der Gesetzgeber allein wird nur wenig an dem aktuellen Regulierungsproblem ändern können, ohne in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten einzugreifen.³⁸¹ Es handelt sich bei der Ausgestaltung des Funktionsauftrages um ein sehr grundrechtssensibles Thema, das von der Rundfunkfreiheit geschützt ist. Eine genaue Beschreibung durch den Gesetzgeber ist auch kaum denkbar, da die Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer Bestands- und Entwicklungsgarantie immer die Möglichkeit haben müssen, sich neuen Gegebenheiten anzupassen.³⁸² Starre Regelungen wären hierfür fatal. Insgesamt ist also eine Regelungstiefe wie im JMStV nicht möglich und auch nicht wünschenswert, da sie Grundrechtsverletzungen nach sich ziehen würde und staatliche Einflussnahme auf das Programm besonders aufgrund der geschichtlichen Erfahrung in Deutschland unbedingt zu vermeiden ist.³⁸³ Somit muss die Konkretisierung auch weiterhin auf anderen, nichtstaatlichen Ebenen stattfinden.

Im gleichen Zusammenhang ist eine rein organisationsexterne Selbstregulierung zu betrachten. Auch hier würde über die Köpfe der

³⁸¹ Vgl. auch zum Folgenden D. I. 6.

³⁸² Siehe B II 2.

³⁸³ Zum Rundfunk im Nationalsozialismus siehe Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 1 Rdnr. 19 ff.

Anstalten weg entschieden und ihnen eine Auftragsausgestaltung auferlegt werden. Hier ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Grenzen zwischen Anbieter und Selbstregulierungseinrichtung sehr weich sind.³⁸⁴ Die Anstalten und Rundfunkräte erlassen in gemeinsamen Verfahren die Selbstverpflichtungserklärungen und obwohl die Rundfunkräte selbst die Satzungen und Richtlinien erstellen, gehören diese Vorschriften trotzdem formal zu den Rundfunkanstalten.³⁸⁵ Eine organisationsexterne Selbstregulierung würde in höchstem Maße in die bestehende Struktur eingreifen. Mit großer Wahrscheinlichkeit würden dabei die Anstalten selbst an Einfluss verlieren. Dies ist mit der Rundfunkfreiheit keinesfalls zu vereinbaren. Ein weiteres Problem könnte die Einrichtung eines Regulierungsorgans wie die KJM darstellen. Hier gilt es im Folgenden genauer zu prüfen, ob ein solches Organ zulässig wäre.

b) Anreizprobleme

Die Übernahme des Systems würde bei den Rundfunkanstalten mit großer Sicherheit für höchsten Unmut sorgen. Die Anstalten wären ihrer Autonomie beraubt und würden kaum mit Elan an die Implementierung des Systems gehen. Es stellt sich die Frage, wie unter diesen Umständen qualitativ hochwertige Rundfunkprogramme erzeugt werden sollen. Wenn sich nun aus der Missstimmung mangelnde Kooperation ergeben und diese wiederum zu Sanktionen auf der Regulierungsebene führen würde, wäre das Steuerungsziel, eine effektive Ausgestaltung des Funktionsauftrages zu bewirken, in keiner Weise erreichbar. Eine vollständige Systemübernahme ist also als kontraproduktiv zu bewerten.

³⁸⁴ D. I. 1. und 3.

³⁸⁵ B. III. 1.

III. Ergebnis

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die beiden Systeme regulierter Selbstregulierung sehr unterschiedlich aufgebaut sind und verschieden gut funktionieren.³⁸⁶ Während die Selbstregulierung im JMStV organisationsextern abläuft, geschieht dies bei den Selbstverpflichtungen organisationsintern.³⁸⁷ Die Regelungstiefen seitens des Gesetzgebers sind sehr unterschiedlich, wobei der JMStV detaillierte Vorgaben, der RStV kaum Vorgaben für die Gestaltung der Regulierung enthalten.³⁸⁸ Allerdings erscheint eine vollständige Übernahme des gut funktionierenden Regulierungssystems aus dem JMStV für die Ausgestaltung des Funktionsauftrages der Rundfunkanstalten unrealistisch.³⁸⁹ Dies wäre verfassungsrechtlich nicht zulässig und würde zu Recht für großen Widerstand seitens der Rundfunkanstalten sorgen. Außerdem würde höchstwahrscheinlich die Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter den Regelungen leiden, was dem Regelungsziel völlig widersprechen würde.

³⁸⁶ Vgl. D. I. 7.

³⁸⁷ D. I. 2.

³⁸⁸ D. I. 6.

³⁸⁹ Auch zum Folgenden D. II. 2.

E. Neue Regulierung der Selbstverpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Nachdem das vorherige Kapitel ergeben hat, dass die komplette Übernahme des Regulierungssystems aus dem JMStV nicht mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkstrukturen zu vereinbaren ist, soll nun betrachtet werden, inwieweit einzelne Bereiche als Vorbild dienen können und welche weiteren Veränderungen durchgeführt werden sollten. Zunächst müssen dazu allerdings die Anforderungen an die neue Systemform dargestellt werden.

I. Anforderungen an das neue System

Zunächst sollte in Erwägung gezogen werden, ein hoheitliches Regulierungsorgan einzurichten. Selbstregulierung allein mit einer beschränkten Rechtsaufsicht seitens des Gesetzgebers kann nur funktionieren, wenn die Anstalten selbsttätig den gesetzlichen Rahmen genau so ausgestalten, wie es sich der Gesetzgeber vorstellt. Da dies bisher nicht der Fall ist,³⁹⁰ ist die Einrichtung eines Regulierungsorgans sehr zweckmäßig. Dieses muss im gleichen Zuge über Privilegierungs- und Sanktionsmöglichkeiten verfügen,³⁹¹ da es sonst seine Aufsicht nicht wirksam durchsetzen kann. Außerdem muss ein hoheitliches Eingreifen möglich sein, falls die Selbstregulierung komplett versagt.³⁹² Falls doch von der Einrichtung eines Regulierungsorgans abgesehen wird, müssen stringenter und präzisere gesetzliche Regelungen geschaffen werden, damit eine effiziente Selbstregulierung möglich wird.³⁹³ Des Weiteren

³⁹⁰ Vgl. B. V. 2.

³⁹¹ So auch Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. D-4.

³⁹² Ebd., S. D-3 f.

³⁹³ Durch den 12. RÄStV wurden z. T. konkretisierende Regelungen, insbesondere für die digitalen Angebote, geschaffen (siehe B. VI.). Jedoch ist fraglich, ob sie alleine eine effizientere Selbstregulierung ermöglichen werden, siehe dazu im Detail Kapitel F. dieser Arbeit.

muss dem Problem der mangelnden Fachkompetenz bei der Auftragsausgestaltung begegnet werden.³⁹⁴ Dies ist einerseits wichtig, um die bisherigen Probleme bezüglich mangelnder Konkretisierung und Kontrolle zu lösen,³⁹⁵ andererseits, um auch nach außen hin die Glaubwürdigkeit der Selbstregulierung zu stärken. Um nun eine effektive Auftragsausgestaltung zu ermöglichen, müssen die Selbstverpflichtungserklärungen präziser und treffender formuliert werden. Im Vorfeld jedoch sollten zuerst die Satzungen und Richtlinien überarbeitet werden. Denn präzisere Angaben auf dieser Ebene würden auch zu präziseren Angaben auf der nächsten Konkretisierungsstufe führen. Außerdem muss das neu zu errichtende Kontrollsystem geeignet sein, einerseits die reine Regeleinhaltung zu überprüfen und andererseits die Qualität der Selbstverpflichtungen zu beurteilen.³⁹⁶ Es sollten auch Maßnahmen getroffen werden, die eine Evaluierung ermöglichen.³⁹⁷ Auf dieser Grundlage könnten dann Systemverbesserungen vorgenommen und der Öffentlichkeit eine Teilhabe an den Entwicklungen des Systems ermöglicht werden.

Die neuen Verfahrensregeln sollten größtenteils im RStV festgehalten werden. Materielle Anforderungen an das System sollten durch Satzungen oder Richtlinien seitens des hoheitlichen Regulierungsorgans und der Selbstregulierungseinrichtungen beschrieben werden. Alle neuen Maßnahmen müssen immer unter der Prämisse der Rundfunkfreiheit getroffen werden; es darf nicht in Staatsferne und Programmautonomie der Rundfunkanstalten eingegriffen werden.³⁹⁸

Des Weiteren gilt es, bei der Orientierung am Modell aus dem JMStV nicht auch seine Probleme zu übernehmen. Somit sollten

³⁹⁴ So auch Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 8.

³⁹⁵ B. IV. 2.

³⁹⁶ Siehe D. I. 3.

³⁹⁷ So auch zum Folgenden Schulz, Programmauftrag, S. 42; Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. D-4.

³⁹⁸ Vgl. B. II. 2.

Kompetenzüberschneidungen wie die von KJM und FSF vermieden werden. Außerdem müsste das Regulierungsorgan wirklich staatsfern und etwas zurückhaltender in der Regelsetzung sein, um dem System der regulierten Selbstregulierung gerecht zu werden.³⁹⁹

II. Überlegungen zum neuen System

Zuallererst ist festzuhalten, dass die regulierte Selbstregulierung als Regulierungsverfahren definitiv beibehalten werden sollte. Die bisher beschriebenen Sachverhalte kamen immer zu dem Ergebnis, dass sie am besten den Anforderungen der Rundfunkfreiheit gerecht werden kann.⁴⁰⁰ Außerdem sollte zur Auftragsausgestaltung weiterhin das Selbstverpflichtungssystem beibehalten werden, um die bisherigen Regelungen nicht komplett aufzugeben.⁴⁰¹ Dieses hat auch das Potential, eine effektive Ausgestaltung des Funktionsauftrages zu ermöglichen, wenn einige Veränderungen vorgenommen werden, die im Folgenden erläutert werden sollen.

1. Expertengremium

Um die Probleme mangelnder Fachkompetenz und Überforderung der Rundfunkräte zu lösen, bietet sich die Gründung eines Expertengremiums an, das sich insbesondere mit Fragen zur Programmqualität beschäftigen sollte.⁴⁰² Es könnte dann bei der Ausgestaltung des Funktionsauftrages behilflich sein, indem es bei der Erstellung von Vorgaben für die Selbstverpflichtungserklärungen beteiligt wird. Die Experten könnten

³⁹⁹ Zu den Problemen siehe C. IV. 1.

⁴⁰⁰ Vgl. B. II. 2. und C. II. 2.; so auch Thoma, *Regulierte Selbstregulierung*, S. 74.

⁴⁰¹ Eine Einstellung auf neue Regelungen erfolgt so leichter, siehe Schulz/Held, *Regulierte Selbstregulierung*, S. D-16.

⁴⁰² Siehe Modellvorschlag von Elitz/Stammler, *Selbstverpflichtungen und Medienqualität*, S. 11.

operationable Beurteilungskriterien⁴⁰³ für die Selbstverpflichtungserklärungen erstellen. Beispiele hierfür sind Kriterien wie Vielfalt der Themen, Umfang der Programmsparten, ob es sich um Eigen- oder Fremdproduktionen handelt, journalistische Qualität und die Annahme der Themen von den Rezipienten – wobei aber diese nicht allein der Maßstab sein sollte, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk inhaltlich auch die Zuschauer herausfordern kann und soll.⁴⁰⁴ Praktisch könnte dieses Gremium ein Arbeitsverbund aus Sachverständigen sein.⁴⁰⁵ Die Mitglieder sollten fachkompetent und unabhängig sein. Dazu bieten sich in erster Linie Experten aus Hochschulen bzw. Forschung und Lehre an, die sich in besonderem Maße mit der Qualitätssicherung des Rundfunks beschäftigen. Im Kontext der Regulierung stellt sich nun die Frage nach der Einbindung des Arbeitsverbundes zur Qualitätssicherung⁴⁰⁶. Dieser könnte entweder selbstständig verbindliche Entscheidungen treffen oder alleinig beratend dem Rundfunkrat zur Seite stehen.

a) Stärkung der internen Selbstregulierung

Der Arbeitsverbund könnte als beratendes Gremium auf der Ebene der Rundfunkräte mit einbezogen werden. Die Rundfunkräte könnten dann die Vorschläge des Arbeitsverbundes in ihre Tätigkeiten zur Ausgestaltung des Funktionsauftrages einbinden. Die Befassung mit den Vorschlägen des Arbeitsverbundes sollte allerdings verpflichtend sein, während die praktische Einbindung freiwillig bliebe.⁴⁰⁷ Bezieht ein Rundfunkrat die Vorschläge nicht

⁴⁰³ Ebd.

⁴⁰⁴ Ebd., S. 12.; die genaue Darstellung von Qualitätskriterien würde zu umfangreich ausfallen und ist nicht Teil dieser Arbeit.

⁴⁰⁵ Auch zum Folgenden so ähnlich Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 11.

⁴⁰⁶ Im Folgenden oftmals „Arbeitsverbund“ genannt.

⁴⁰⁷ Ebd.; so auch § 11f Abs. 5 S. 4, 2. Hs RStV n.F. zur Berücksichtigung Gutachter zu marktlichen Auswirkungen im Drei-Stufen-Test.

mit ein, sollte er dieses jedoch begründen können.⁴⁰⁸ Solange die Entscheidungen der Rundfunkräte plausibel und transparent sind, wäre auch ein Abweichen von den Vorschlägen des Arbeitsverbundes zu rechtfertigen. Somit würde weiterhin die vollständige Selbstregulierung bei den Rundfunkräten liegen, während ihnen eine optional einzubindende sachverständige Hilfe zukäme.

b) Mischform interner und externer Selbstregulierung

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, das Expertengremium verbindlich einzubeziehen. Demnach müssten sich die Rundfunkräte an die Empfehlungen des Arbeitsverbundes halten und dürften nicht davon abweichen. Dadurch würde man eine Kontrollinstanz schaffen, die auf der gleichen Stufe wie die Rundfunkräte die Selbstregulierung übernehme. Um dies durchzusetzen, was sicherlich Probleme aufgrund des starken Eingriffs in die Selbstverwaltung der Anstalten verursachen würde, wäre es sinnvoll, Mitglieder der Rundfunkräte einzubinden.⁴⁰⁹ Beispielsweise könnten ARD, ZDF und DLR jeweils die Vorsitzenden ihrer Aufsichtsgremien bzw. der GVK in den Arbeitsverbund entsenden. Das Modell würde regulierungstheoretisch dem der FSF entsprechen,⁴¹⁰ da die Selbstregulierung von einer externen Einrichtung ausgehen würde.

Über den Arbeitsverbund, unabhängig von verbindlichen oder unverbindlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten, könnte man die Öffentlichkeit weiter einbeziehen, indem er regelmäßig öffentlich über seine Aktivitäten und Beobachtungen des Mediensektors Bericht erstatten würde.⁴¹¹

⁴⁰⁸ So auch Thum, Präzisierung Funktionsauftrag, S. 361 zu einem ähnlichen Modellvorschlag.

⁴⁰⁹ Als Beispiel könnte der Aufbau der KEK dienen, die sich hälftig aus unabhängigen Sachverständigen und hälftig aus Vertretern der Landesmedienanstalten zusammensetzt, siehe § 35 Abs. 5 RStV.

⁴¹⁰ Vgl. C. I.

⁴¹¹ Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 12.

Er könnte beispielsweise auch eine Art Jahresabschluss erstellen, in welchem er Stellung zur Programmqualität nimmt.⁴¹² Die öffentlich-rechtlichen Anstalten wären dadurch eher vor wirtschaftlichen Bewertungsansätzen geschützt, da eine direkte Qualitätsprüfung anhand der neu erarbeiteten Kriterien möglich und auch nachvollziehbar wäre.⁴¹³

Im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen sollte überlegt werden, ob der Arbeitsverbund auch beim Drei-Stufen-Test als beratendes Expertengremium mitwirken könnte. Dort soll jedoch in erster Linie bei der Beurteilung der marktlichen Auswirkungen externer Sachverstand mitwirken, zu der der Arbeitsverbund in oben beschriebener Form mangels Fachkunde nicht befähigt wäre. Dazu müsste er um Medienökonomien erweitert werden. Trotzdem sollte er zweifelsohne für die erste Teststufe Qualitätskriterien entwickeln und somit sowohl bei „herkömmlichen“ als auch bei „digitalen“ Selbstverpflichtungen mitwirken. Da auf die Rundfunkräte wegen der durchzuführenden Drei-Stufen-Tests ein erheblicher Mehraufwand zukommen wird, wäre die Unterstützung durch den Arbeitsverbund sehr zu begrüßen.⁴¹⁴

2. Hoheitliche Regulierung

Ferner gilt es zu überlegen, wie die hoheitliche Regulierung gestaltet werden sollte. Einerseits böte es sich an, die bestehenden gesetzlichen Regelungen lediglich um die Einbeziehung des Arbeitsverbundes zu erweitern. Das wäre ausreichend, wenn dieser verbindlich Entscheidungen treffen könnte.⁴¹⁵ Bei einem unverbindlichen Expertenrat⁴¹⁶ hingegen wäre es sinnvoll, ein hoheitliches Regulierungsorgan wie die KJM zu institutionalisieren, da sonst

⁴¹² Siehe Fn. 408.

⁴¹³ So auch Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 9.

⁴¹⁴ Zur Erläuterung der Merkmale des Drei-Stufen-Tests siehe B. VI. 3.

⁴¹⁵ Vgl. Variante E. II. 1. b).

⁴¹⁶ Vgl. Variante E. II. 1. a).

kein direkter Anreiz zur Einbindung des Arbeitsverbundes bestünde.⁴¹⁷ Eine freiwillige Berücksichtigung der Vorschläge der Experten ohne eine entsprechende hoheitliche Regulierung, die echte Anreize, aber auch echte Sanktionsmöglichkeiten schaffen kann, würde m.E. die bestehenden Effizienzprobleme nicht lösen können. Ein Regulierungsorgan hingegen könnte einerseits die Praxis der Rundfunkräte und des Arbeitsverbundes überwachen, andererseits Privilegierungen und Sanktionen gegenüber den Anstalten aussprechen. Das Organ würde auf eine reine Rechtsaufsicht⁴¹⁸ über das Verfahren der Einbeziehung des Arbeitsverbundes beschränkt werden. Außerdem wäre es denkbar, dass ein solches Regulierungsorgan den Arbeitsverbund erst zertifizieren muss, um seine fachliche Kompetenz zu sichern, bevor die Berücksichtigung seiner Beratung verpflichtend wird.⁴¹⁹

Wer genau ein Regulierungsorgan stellen kann oder soll bzw. wie es besetzt werden sollte, bleibt offen. Jedoch sollten keine Vertreter der Rundfunkanstalten, also auch der Rundfunkräte, oder des Arbeitsverbundes in ihm vertreten sein, da sonst keine unabhängige Aufsicht garantiert werden könnte. Auf Dauer erscheint die Einrichtung einer „Ländermedienanstalt“, die die Aufsicht über den gesamten bundesweiten, also öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk und die gesamten Telemedien übernehmen und somit auch eine Rechtsaufsicht über das Verfahren der Selbstverpflichtungen ausüben könnte, als sehr sinnvoll.⁴²⁰

⁴¹⁷ Ebenfalls die mögliche Erforderlichkeit eines hoheitlichen Aufsichtsgremiums beschreibt Bullinger, Aufgaben, S. 108.

⁴¹⁸ Zur Erläuterung siehe Fn. 118.

⁴¹⁹ Vgl. zur Zertifizierung Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. D-15 ff.

⁴²⁰ Ausführlich siehe Holznagel in Wenk, epd medien 80/2008, S. 12; Dörr und Langenheinrich in Henle, epd medien 15/2008, S. 12; sowie Thum, Präzisierung Funktionsauftrag, S. 359 f., 367 f., der von einer „Bundesmedienanstalt“ spricht.

3. Sanktionen

Sanktionen vom Arbeitsverbund gegenüber dem Rundfunkrat wären abwegig und nicht zu rechtfertigen, da dem Arbeitsverbund entweder nur eine beratende Funktion zustünde oder sogar Mitglieder des Rundfunkrates in ihm vertreten wären; er wäre dem Rundfunkrat keinesfalls übergeordnet.

Bestehen weiterhin nur hoheitliche Rahmenvorschriften, sind Sanktionen auf staatlicher Ebene aufgrund der Staatsferne ebenfalls nicht möglich.⁴²¹ Wird hingegen ein Regulierungsorgan geschaffen, entstehen Sanktionsmöglichkeiten, wie oben beschrieben.⁴²² So wäre es sinnvoll, wenn der Rundfunkrat bei der Variante freiwilliger Einbeziehung des Arbeitsverbundes sanktioniert würde, falls er von den Vorschlägen des Arbeitsverbundes unbegründet abweicht, jedoch dadurch im Anschluss das Steuerungsziel nicht erreicht würde.⁴²³ Hierzu sollte das Regulierungsorgan Richtlinien erlassen, in denen es ein abgestuftes Sanktionssystem vorsehen kann. Beispielsweise könnte es bei Verfehlung des Steuerungsziels eine öffentliche Rüge erteilen und dem Rundfunkrat eine öffentliche Begründungspflicht auferlegen, in der er seine Verfehlung erläutern müsste.⁴²⁴ Somit würde der Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit steigen, was sicherlich zu präventiven Maßnahmen in Form ausreichender Berücksichtigung bzw. Begründung führen würde. Bei schwerwiegenden Verstößen könnte ein Ordnungsgeld auferlegt werden. Somit wäre eine „Schwarze-Schafe-Regelung“⁴²⁵ geschaffen, die die Verstöße Einzelner, aber nicht das ganze System betreffen würde.

⁴²¹ Vgl. B. IV. 1.

⁴²² Siehe E. II. 2.

⁴²³ Siehe Thum, Präzisierung Funktionsauftrag, S. 361 zu einem ähnlichen Modellvorschlag.

⁴²⁴ Diese Sanktionsmöglichkeiten in einem anderen Zusammenhang beschreibt auch zum Folgenden Thum, Präzisierung Funktionsauftrag, S. 357.

⁴²⁵ Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. D-4.

III. Verfassungsrechtliche Betrachtung der neuen Organe

1. Arbeitsverbund zur Qualitätssicherung

Die Einbeziehung des externen Arbeitsverbundes zur Qualitätssicherung in die Ausgestaltung des Funktionsauftrages könnte einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2, 2. Alt. GG darstellen.⁴²⁶ Die Staatsferne ist nicht betroffen, da das Expertengremium völlig unabhängig und staatsfrei durch Sachverständige besetzt werden soll. Allerdings könnte ein Eingriff in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten vorliegen.⁴²⁷ Das Programm der Anstalten ist nämlich nicht nur von staatlicher Einflussnahme freizuhalten, sondern auch von der anderer Fremder. Den Rundfunkanstalten obliegen allein die publizistischen Gestaltungen ihrer Inhalte und die Auswahl ihrer Programme. Der Arbeitsverbund soll konkrete Vorschläge zur Aufstellung von Satzungen und Richtlinien und zur Evaluation der Selbstverpflichtungserklärungen machen.⁴²⁸ Die Entwicklung von Qualitätskriterien beispielsweise hat unmittelbar Einfluss auf die Inhalte, da genau bestimmt würde, was zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehört. Der Arbeitsverbund könnte somit in die Programmautonomie der Anstalten eingreifen, obwohl den Anstalten eine alleinige Ausgestaltung ihrer Inhalte obliegt.⁴²⁹ Dabei muss unterschieden werden, inwieweit der Arbeitsverbund verbindliche Regelungen treffen darf. Wird dieser auf einer Beratungsebene berücksichtigt, obliegt weiterhin den Anstalten selbst die Ausgestaltung des Auftrages.⁴³⁰ Die Berücksichtigung des Arbeitsverbundes ist geeignet, um eine Ausgestaltung des Funktionsauftrages vorzunehmen, da die Rundfunkräte sachkundige Unterstützung bekämen. Sie könnten weiterhin selbstständig

⁴²⁶ Vgl. auch zur folgenden Betrachtung die Ausführungen in B. II. 2.

⁴²⁷ Auch zum Folgenden BVerfG 59, 231 (258); 87, 181 (201); 89, 144 (152); 90, 60 (91 ff.).

⁴²⁸ Auch zum Folgenden E. II. 1.

⁴²⁹ Siehe Fn. 427; Binder, in: Hahn/Vesting, § 19 RStV, Rdnr. 26.

⁴³⁰ Vgl. auch zum Folgenden E. II. 1. a); so ähnlich auch Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 12.

entscheiden, inwieweit sie die Vorschläge des Arbeitsverbundes berücksichtigen würden, müssten allerdings begründen, wenn sie davon abweichen. Somit wäre eine hochwertige Unterstützung durch Sachverständige gegeben, die auch gleichzeitig die mildeste Eingriffsform darstellen würde, da die Anstalten nicht in ihrer Programmautonomie beschränkt würden, sondern nur Anregungen erhielten. Dies ist durchaus zumutbar, da die Anstalten lediglich die Vorteile eines solchen Arbeitsverbundes nutzen könnten. Es bestünde also im Ergebnis kein unangemessener Eingriff in die Programmautonomie.

Hätte der Arbeitsverbund dagegen die Kompetenz, den Rundfunkanstalten vorzugeben, welche Qualitätskriterien verwendet werden,⁴³¹ läge nach obiger Ausführung ein Eingriff in die Programmautonomie vor, da die Anstalten nicht mehr ohne externe Einflussnahme ihre Inhalte gestalten könnten. Fraglich ist hier, ob dieser Eingriff zu rechtfertigen wäre, besonders, da auch Rundfunkratsmitglieder an den Entscheidungen beteiligt würden. Zwar könnte ein solcher Eingriff geeignet sein, den Funktionsauftrag auszugestalten, allerdings ist eine verpflichtende Berücksichtigung der vom Arbeitsverbund erarbeiteten Kriterien nicht unbedingt erforderlich, um eine effiziente Ausgestaltung des Funktionsauftrages zu erreichen. Liegen insbesondere die oben genannten Sanktionsmöglichkeiten seitens des Regulierungsorgans vor,⁴³² ist eine verpflichtende Berücksichtigung der Vorschläge nicht zwingend notwendig. Es würde völlig ausreichen, wenn die Rundfunkräte selbstständig abwägen, ob die Vorschläge des Arbeitsverbundes sinnvoll für die Ausgestaltung wären. Eine verpflichtende Umsetzung der Kriterien des Arbeitsverbundes wäre also einerseits nicht unbedingt erforderlich, andererseits kaum zumutbar für die Rundfunkanstalten. Sie würde die bestehende interne Struktur⁴³³ der Anstalten unterhöheln, da auf der Ebene

⁴³¹ Vgl. auch zum Folgenden E. II. 1. b).

⁴³² Siehe E. II. 3.

⁴³³ Ausführlich siehe Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel 4 Rdnr. 65 ff.

der Rundfunkräte nun externe Sachverständige gleiche Befugnisse wie die Rundfunkräte selbst hätten, denen durch ihre Vertretung im Arbeitsverbund lediglich ein Mitbestimmungsrecht zufiele. Den Rundfunkräten wäre ihre alleinige Programmaufsicht entzogen und sie hätten nicht unbedingt die Möglichkeit, sich in unstimmigen Situationen gegen die restlichen Mitglieder des Arbeitsverbundes durchzusetzen. Dies ist gerade in einem Bereich, der direkt die Inhalte betrifft, unangemessen und insgesamt unverhältnismäßig.

2. Regulierungsorgan

Die Schaffung eines hoheitlichen Regulierungsorgans könnte ebenfalls Konflikte mit dem Verfassungsrecht verursachen.⁴³⁴ Obwohl hier auch die Staatsferne gewahrt wäre, da das Organ zwar mit der Regulierung hoheitlich beauftragt, jedoch staatsfern und unabhängig besetzt würde, könnte trotzdem die Rundfunkfreiheit bzgl. der Programmautonomie betroffen sein. Das Regulierungsorgan wäre der Rundfunkanstalt übergeordnet, könnte untergesetzliche Normen die Anstalten betreffend erlassen und auch Sanktionen erteilen.⁴³⁵ Da es eine bloße Rechtsaufsicht und keine Fachaufsicht zur Aufgabe hätte, läge somit auch kein unmittelbarer Eingriff in die Rundfunkfreiheit vor.⁴³⁶ Direkte Einflüsse auf das Programm der Anstalten wären nicht gegeben. Das Regulierungsorgan würde sich mit inhaltlichen Fragen lediglich gegenüber dem Arbeitsverbund beschäftigen, da es ihn ja zertifizieren soll.⁴³⁷ Die Rundfunkräte jedoch würde das Organ nur bezüglich formeller Fragen beaufsichtigen. Es läge nicht im Ermessen des Regulierungsorgans festzustellen, ob beispielsweise der Funktionsauftrag inhaltlich korrekt ausgestaltet wurde, sondern nur, ob das Verfahren rechtmäßig abgelaufen ist. Dadurch, dass das Organ aber dem Arbeitsverbund

⁴³⁴ Vgl. auch zur folgenden Betrachtung die Ausführungen in B. II. 2. und E. III. 1.

⁴³⁵ Siehe E. II. 2. und 3.

⁴³⁶ Zur Erläuterung siehe Fn. 118 und Kapitel B. III. 2. b).

⁴³⁷ Siehe auch zum Folgenden E. II. 2.

Auflagen zur Zertifizierung machen und den Rundfunkrat sanktionieren kann, wenn er die Vorschläge des Arbeitsverbundes bei Versagen des Regelungsziels nicht berücksichtigt hat, hat das Regulierungsorgan möglicherweise eine indirekte Option, auf das Programm Einfluss zu nehmen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit dies akzeptiert werden könnte, da durch die Aufsicht das Funktionieren der Medienordnung gesichert werden soll.⁴³⁸ Eine hoheitliche Rechtsaufsicht, die durch ihre Staatsferne andere Eingriffsmöglichkeiten gegenüber den Rundfunkanstalten als der Gesetzgeber hätte, wäre definitiv geeignet, um die Selbstregulierung zu kontrollieren und gegebenenfalls auch sanktionieren zu können. Da dies bisher nicht möglich ist, wäre die Gründung eines Regulierungsorgans sehr sinnvoll. Außerdem stellt eine eingeschränkte Rechtsaufsicht oben beschriebener Art eine geringe Belastung für die Anstalten dar, da sie lediglich ihr Verfahren kontrolliert. Problematisch ist hierbei allerdings der Fall, wenn nun wirklich eine Sanktion ausgesprochen wird, das Regulierungsorgan also eingreifen muss. Dazu müsste genau abgegrenzt werden, wann ein Steuerungsziel nicht erreicht wird und inwieweit die Nichtberücksichtigung der Vorschläge des Expertengremiums dazu geführt hat. Da es sich hierbei um sehr weiche Kriterien handelt, muss das Regulierungsorgan dazu unbedingt Regelungen, beispielsweise in Form von Richtlinien, formulieren, die wiederum unter der Prämisse der Programmautonomie zulässig sein müssen.

IV. Modellvorschlag

Fasst man nun die zweckmäßigsten und verfassungsrechtlich vertretbaren Vorschläge aus E. II. und III. zusammen, ergibt sich ein neues Regulierungsmodell, das im Folgenden dargestellt werden soll:⁴³⁹

⁴³⁸ So ähnlich Kapitel B. II. 2.

⁴³⁹ Zur grafischen Verdeutlichung des Modellvorschlags im Vergleich zum Regulierungssystem im JMStV siehe Abb. 4 im Anhang A 1.

1. Die neue regulierte Selbstregulierung der Selbstverpflichtungen

Um die Ausgestaltung des Funktionsauftrages effizient zu gestalten und kontrollierbare Qualitätskriterien zu erarbeiten, wird ein Arbeitsverbund zur Qualitätssicherung im Rundfunk errichtet. Dieser berät die Rundfunkräte bei der Erstellung der Satzungen und Richtlinien zur Auftragsausgestaltung und erarbeitet Qualitätskriterien für die Erstellung bzw. Überprüfung der Selbstverpflichtungserklärungen. Die Rundfunkräte können daraufhin die Veränderung der Satzungen und Richtlinien veranlassen. Diese sollten ausführlich genug sein und die neuen Qualitätskriterien zur Erstellung und Überprüfung der Selbstverpflichtungserklärungen enthalten, damit sich die Fernsehprogrammkonferenz bzw. der Intendant bei der Erarbeitung der Erklärungen genau an den Vorgaben orientieren kann und muss.⁴⁴⁰

Des Weiteren übernimmt ein Regulierungsorgan die hoheitliche Aufsicht.⁴⁴¹ Es gibt Voraussetzungen vor, die der Arbeitsverbund erfüllen muss, damit er beratend tätig werden kann. Daraufhin wird er von dem Regulierungsorgan zertifiziert und trägt somit eine Art offizielles Gütesiegel⁴⁴². Für die Rundfunkräte ist die Berücksichtigung der Vorschläge des Arbeitsverbundes freiwillig, jedoch müssen sie sich damit befassen. Bezieht ein Rundfunkrat nun einen Vorschlag nicht mit ein und scheidet daraufhin die Ausgestaltung bzw. Kontrolle der Einhaltung des Funktionsauftrages, kann das Regulierungsorgan den Rundfunkrat und somit auch indirekt die Rundfunkanstalt sanktionieren. Dazu kann das Regulierungsorgan eine öffentliche Rüge aussprechen und somit das Ansehen der Anstalt in der Öffentlichkeit beeinträchtigen. Außerdem kann es dem Rundfunkrat auferlegen, seine Verfehlung öffentlich rechtfertigen zu müssen. Bei schweren Verstößen sollte das Regulierungsorgan ein Ordnungsgeld verhängen dürfen. Solange sich die Rundfunkräte an das

⁴⁴⁰ Vgl. E. II. 1., insbesondere a) und B. III. 1.

⁴⁴¹ Siehe auch zum Folgenden E. II. 2. und 3.

⁴⁴² Vgl. Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S. D-16 f.

Verfahren der Einbeziehung des Arbeitsverbundes halten, ist ein Eingreifen des Regulierungsorgans nicht zulässig. Die Rundfunkräte sind somit vor hoheitlichen Maßnahmen geschützt. Außerdem erhalten die Anstalten indirekt ebenfalls ein Gütesiegel, wenn die Vorschläge des Arbeitsverbundes berücksichtigt werden, da dieser wiederum zertifiziert wurde und somit die Qualität des Programms mit sichern kann. Eine starke Einbindung des Arbeitsverbundes und entsprechende Bemühungen zur qualitativ hochwertigen Ausgestaltung des Funktionsauftrages könnten eventuell sogar bei der Verteilung der Einnahmen aus den Rundfunkgebühren berücksichtigt werden.⁴⁴³ Eine solche Privilegierung würde für starke Anreize bei den Rundfunkanstalten sorgen, ihren Aufgaben zur Auftragsausgestaltung mit größerer Motivation nachzukommen.

Um die neuen Regelungen für die Öffentlichkeit transparent zu machen und eine Überprüfungsmöglichkeit zu schaffen, ob sich das System in der Praxis bewährt, werden Evaluationsklauseln für die neuen Organe bzw. das komplette System in den RStV eingefügt. Weiterhin beibehalten werden die Veröffentlichungspflichten für die Satzungen, Richtlinien und Selbstverpflichtungserklärungen.⁴⁴⁴

Um die Veränderungen in die bestehenden Regelungen einzugliedern, kann man zunächst den drei Stufen der Selbstverpflichtungen die vierte Stufe Aufsicht hinzufügen. Diese befindet sich in der Konkretisierungsebene zwischen Gesetzgeber und den Satzungen und Richtlinien.⁴⁴⁵ Die Rahmengesetzgebung und die Aufsicht durch das Regulierungsorgan bilden die hoheitliche Regulierung, die Rundfunkräte mit dem Arbeitsverbund zur Qualitätssicherung die gesellschaftliche Selbstregulierung. Hierbei handelt es sich um eine Mischung aus Supervisions- und organisationszentriertem

⁴⁴³ So auch Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S. 13.

⁴⁴⁴ § 11 Abs. 4 S.2, 3 RStV.

⁴⁴⁵ Zur grafischen Verdeutlichung der Stufen siehe Abb. 5 im Anhang A 1.

Modell.⁴⁴⁶ In erster Linie erfolgt eine organisationsinterne Überprüfung durch den Rundfunkrat, der die Beratung durch den Arbeitsverbund berücksichtigt. Dieser Arbeitsverbund soll jedoch zertifiziert werden, indem er die Anforderungen des Regulierungsorgans erfüllt. Dies entspricht also einer organisationsexternen Regelung, bei der die Einrichtung selbst zertifiziert wird.

2. Weitere Verbesserungsvorschläge

Um die Öffentlichkeit der Gebührenzahler mehr einzubinden, an die nun einmal die Rundfunkangebote gerichtet sind, sollte eine Beschwerdestelle eingerichtet werden. Diese sollte für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zuständig sein, da dies auch einer Evaluation des Gesamtsystems zuträglich sein könnte. Somit würden die Rundfunkanstalten nicht nur auf einzelne Programmbeschwerden aufmerksam gemacht, sondern eine Auswertung aller Beschwerden könnte auf Mängel, die das komplette System betreffen, hinweisen. Dazu könnten beispielsweise eine Internetpräsenz und eine Hotline eingerichtet werden. Allerdings ist diese Beschwerdestelle wiederum nur begrenzt sinnvoll, da die Öffentlichkeit nicht unbedingt erkennen kann, ob eine Selbstverpflichtung nicht eingehalten wurde oder die Qualität einer Sendung nicht dem Funktionsauftrag entspricht.⁴⁴⁷

Weitere Verbesserungen würden sich durch detailliertere Vorgaben zur Erstellung der Satzungen, Richtlinien und Selbstverpflichtungserklärungen ergeben.⁴⁴⁸ Hier könnte ein einheitliches System erarbeitet werden, was möglichst auf alle Rundfunkanstalten gleichermaßen zutrifft. Dies wäre für das neue Regulierungssystem essentiell, damit genau klargestellt werden kann, inwieweit beispielsweise der Rundfunkrat Einfluss auf die Erstellung der

⁴⁴⁶ Vgl. auch zum Folgenden die Modellbeschreibungen in Schulz/Held, *Regulierte Selbstregulierung*, S. D-12 ff.

⁴⁴⁷ So ähnlich Schulz/Held, *Regulierte Selbstregulierung*, S. D-5; Thum, *Präzisierung Funktionsauftrag*, S. 364.

⁴⁴⁸ Vgl. auch zum Folgenden die Forderungen von Thum, *Präzisierung Funktionsauftrag*, S. 354 ff.

Selbstverpflichtungserklärungen hat. Da er den Anknüpfungspunkt für die hoheitliche Regulierung darstellt, muss auch klar sein, inwieweit er die eventuelle Schuld am Verfehlen des Steuerungsziels trägt.

V. Ergebnis

Insgesamt birgt das neue System die Chance, für eine effektive Ausgestaltung des Funktionsauftrages zu sorgen und die Selbstverpflichtungserklärungen konkret und nachvollziehbar zu gestalten. Außerdem würde es gewiss zu einer Verbesserung des Ansehens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Öffentlichkeit führen, da ein offiziell zertifizierter Arbeitsverbund an der Ausgestaltung des Funktionsauftrages und somit der Qualitätssicherung in den Rundfunkanstalten beteiligt wäre.⁴⁴⁹ Dies würde auch die Angriffe der privaten Medienunternehmen eindämmen, da ihre Forderungen nach externem Expertenbeirat befriedigt wären⁴⁵⁰ und ein Regulierungsorgan sicherlich im Sinne der privaten Rundfunkanbieter wäre. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte nun endlich seine defensive Position verlassen und stünde nicht mehr unter dem andauernden Rechtfertigungsdruck, wie es aktuell der Fall ist. Er könnte sich wieder voll und ganz darauf konzentrieren, qualitativ hochwertigen Rundfunk zu veranstalten. Entscheidend für das Funktionieren dieses Systems ist die Bereitschaft der Rundfunkanstalten, mit dem Arbeitsverbund zu kooperieren, eine Verfahrensaufsicht durch das Regulierungsorgan zu akzeptieren und gemeinsam die Kompetenzen der Rundfunkräte auszugestalten.⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Siehe E. IV. 1.

⁴⁵⁰ Vgl. jüngst zu den Forderungen nach beratendem Expertengremium zum Drei-Stufen-Test Dörr, *epd medien* 34/35/2008, S. 5.

⁴⁵¹ Schulz/Held, *Regulierte Selbstregulierung*, S. E-2 setzen die Mitwirkung der Betroffenen bei der Selbstregulierung für eine erfolgreiche Implementierung voraus; ebenso Thum, *Präzisierung Funktionsauftrag*, S. 369 f.

F. Fazit und Ausblick

Die Kritik seitens der Europäischen Kommission und der Öffentlichkeit in Deutschland am öffentlich-rechtlichen Rundfunk war nie so stark wie es zurzeit der Fall ist.⁴⁵² Insbesondere die Diskussion um die Aktivitäten der Anstalten in den neuen Medien entfacht immer wieder die Forderung nach stärkerer Reglementierung und verschärfter Kontrolle der Auftrags Erfüllung bis zu Verboten bestimmter Tätigkeiten.⁴⁵³ Ganz abgesehen von der tatsächlichen Qualität ihrer Angebote sind die bisherigen Bemühungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Qualitätssicherung bescheiden.⁴⁵⁴ Gerade in der aktuellen Krise sollten sich die Anstalten jedoch bemühen, einen Ausweg zu finden. Diese Möglichkeit haben sie auch mit den neusten Selbstverpflichtungserklärungen vom Oktober 2008 nicht genutzt.⁴⁵⁵ Zwar beziehen sie sich dort auf ihre Auftragsausgestaltung insbesondere im digitalen Bereich; aber den Kritikpunkten, die schon im Jahre 2004 nach Abgabe der ersten Selbstverpflichtungserklärungen geäußert wurden,⁴⁵⁶ ist immer noch nicht begegnet worden. Offensichtlich reicht der bisherige gesetzliche Rahmen nicht aus, die Rundfunkanstalten zu einer ausreichenden Veränderung der Ausgestaltung ihres Funktionsauftrages zu bewegen. Zweifelhaft ist auch, inwieweit die Änderungen durch den 12. RÄStV zu einer sinnvollen Konkretisierung im Bereich der digitalen Angebote beitragen werden, da es

⁴⁵² Vgl. auch zum Folgenden B. IV.-VI.

⁴⁵³ Beispielsweise dürfen die Rundfunkanstalten in Zukunft keine nichtsendungsbezogenen presseähnlichen Angebote im Internet verbreiten, siehe § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV n.F.

⁴⁵⁴ Beispielsweise hat das ZDF einen Versuch zur Qualitätsüberprüfung gewagt, der aber nur auf die Akzeptanz des Publikums abstellt, siehe ZDF, Selbstverpflichtungserklärung 2009-2010, S. 17.

⁴⁵⁵ Auch zum Folgenden ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10; ZDF, Selbstverpflichtungserklärung 2009-2010.

⁴⁵⁶ Siehe B. V. 1.

weiterhin an den Rundfunkanstalten selbst liegt, ihre Auftragsausgestaltung plausibel darzulegen.⁴⁵⁷

Eine Möglichkeit, die notwendigen Veränderungen zu bewirken, wurde in dieser Arbeit aufgezeigt. Die Orientierung an einem gut funktionierenden Regelungsmodell wie der regulierten Selbstregulierung im JMStV hat gezeigt, dass es durchaus Änderungsmöglichkeiten auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt, ohne in die Rundfunkfreiheit einzugreifen.⁴⁵⁸ Die freiwillige Einbeziehung eines Expertengremiums wie dem Arbeitsverbund zur Qualitätssicherung hat hohes Potential, die Selbstverpflichtungen von Grund auf zu ändern und zweckgemäß, nachvollziehbar und kontrollierbar anzulegen.⁴⁵⁹ Eine effiziente Auftragsausgestaltung wäre dadurch möglich. Die Einrichtung eines Regulierungsorgans würde eine Rechtsaufsicht ermöglichen, die, unter Wahrung der Staatsferne, die Vorgaben nach § 11 RStV in der Praxis überprüfen könnte. Allerdings besteht hier noch umfangreicher weiterer Forschungsbedarf, da aktuell unklar ist, wer dieses Organ stellen könnte. Außerdem bedürfen auch seine Aufgaben gerade bzgl. der Sanktionsmöglichkeiten und eventueller indirekter Einflussnahme auf das Programm durch die Zertifizierung des Arbeitsverbundes noch einer ausführlichen verfassungsrechtlichen Prüfung. Die Einrichtung des Regulierungsorgans ist aber besonders unter der Prämisse der Rundfunkfreiheit einer stringenteren gesetzlichen Regelung vorzuziehen. Gerade unter dem Gesichtspunkt der fortschreitenden Konvergenz der Medien bleibt zu überlegen, ob auf Dauer die Einrichtung einer Ländermedienanstalt erwirkt werden sollte.⁴⁶⁰ Diese könnte dann die Aufsicht über alle bundesweiten Medien übernehmen und – neben der Rechtsaufsicht

⁴⁵⁷ Siehe B. VI.

⁴⁵⁸ Vgl. E. III.

⁴⁵⁹ Auch zum Folgenden E. IV. 1.

⁴⁶⁰ Auch zum Folgenden E. II. 2.

über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – beispielsweise auch den Jugendschutz verbessern.⁴⁶¹

Diese Erweiterung des bisherigen Regulierungssystems würde den europäischen Vorstellungen entgegenkommen.⁴⁶² Da seitens der Europäischen Kommission immer wieder die Forderung einer stärkeren Auftragsbeschreibung und Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks laut wurde, wäre die neue regulierte Selbstregulierung sicherlich in ihrem Sinne. Betrachtet man die zukünftige Rechtslage in Folge des 12. RÄStV, so fällt auf, dass der Gesetzgeber nun dem Wunsch nach externen Beurteilungen der Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wenigstens für den Onlinebereich nachgekommen ist.⁴⁶³ Im Drei-Stufen-Test für Telemedienangebote wird dies durch das verpflichtende Einholen externer Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen umgesetzt. Im weitesten Sinne kann man diese Gutachtenregelung mit dem Vorschlag zur Gründung des Arbeitsverbundes vergleichen.⁴⁶⁴ Auch hier findet lediglich eine Stärkung der internen Selbstregulierung statt, da zwar die Berücksichtigung, nicht aber die unbedingte Einhaltung der gutachterlichen Vorschläge verpflichtend ist. Wie bei dem Vorschlag zum neuen Regulierungssystem muss im Drei-Stufen-Test ausführlich begründet werden, wie eine Entscheidung zustande gekommen ist und warum evtl. vom Gutachten abgewichen wird.⁴⁶⁵ Inhaltlich ist jedoch nur die Einholung von Gutachten zur Beurteilung eines bestimmten Angebotes in ökonomischer Hinsicht auf der zweiten Teststufe verpflichtend vorgesehen.⁴⁶⁶ Die erste Teststufe obliegt komplett den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, was m.E. sehr bedenklich ist: Immerhin wird hier der Kernbereich geprüft, nämlich ob das neue oder veränderte Telemedienangebot

⁴⁶¹ So ähnlich zum Jugendschutz Bandhezadeh, Jugendschutz, S. 110 ff., die auch die vollständige Gesetzgebungskompetenz beim Bund sieht.

⁴⁶² Vgl. auch zum Folgenden B. VI. 1.

⁴⁶³ Vgl. auch zum Folgenden § 11f Abs. 5 S. 4 RStV n.F.

⁴⁶⁴ Siehe E. II. 1.

⁴⁶⁵ Dies folgt aus § 11f Abs. 6 RStV n.F.

⁴⁶⁶ § 11f Abs. 5 S. 4 RStV n.F.

dem Funktionsauftrag qualitativ entspricht.⁴⁶⁷ Da dies schon bei den bisherigen Selbstverpflichtungserklärungen nicht zufrieden stellend geprüft wurde,⁴⁶⁸ wird m.E. die Prüfung durch die Aufsichtsgremien allein auch bei der Beurteilung der Qualität von Telemedienangeboten nicht zu konkreteren Aussagen führen. Was nützt nun eine umfassende externe Beurteilung der marktlichen Auswirkungen, wenn schon die vorhergehende Teststufe Mängel in der Beurteilung aufweist und ebenfalls fachkundiger Beirat bereits hier erforderlich ist? Leider liegt bisher m.E. der Fokus auf der Beurteilung der ökonomischen Auswirkungen und nicht auf der Einschätzung der Qualität eines neuen Telemedienangebotes. Hier wurde versäumt, für die erste Teststufe ebenfalls verpflichtenden Expertenrat festzulegen. Die ausführlichen Regelungen zur Beurteilung der marktlichen Situation erwecken doch stark den Eindruck, dass der Test in erster Linie auf den Schutz anderer Marktteilnehmer ausgerichtet wird und nicht darauf, dass das Angebot qualitativ dem öffentlich-rechtlichen Auftrag genügt. Völlig abgesehen wurde auch von der Einrichtung einer Verfahrensaufsicht, die der Einrichtung des Regulierungsorgans⁴⁶⁹ entsprechen würde. Die Rechtsaufsicht hat zwar Einsicht in das Testverfahren,⁴⁷⁰ jedoch keinerlei Möglichkeiten, beispielsweise bei der Einstufung der Kompetenz von Gutachtern mitzuwirken.⁴⁷¹ Gäbe es nun eine zwischengeschaltete Instanz, die beispielsweise die Gutachter zertifizieren müsste,⁴⁷² wäre eine wesentlich größere Reliabilität ihrer Beurteilungen gegeben. Bisher ist nicht geregelt, wer an der Erstellung der Gutachten mitwirkt und welche Voraussetzungen dafür erfüllt werden müssen.

⁴⁶⁷ Vgl. § 11f Abs. 4 Nr. 1 RStV n.F.

⁴⁶⁸ Vgl. hierzu die Kritikpunkte in B. V.

⁴⁶⁹ Siehe E. II. 2.

⁴⁷⁰ § 11f Abs. 7 S. 1 RStV n.F.

⁴⁷¹ Vgl. Fn. 118 zur eingeschränkten Rechtsaufsicht.

⁴⁷² Siehe E. II. 2.

Ein ebenfalls wichtiger Kritikpunkt an der bisherigen Änderung des Selbstverpflichtungsverfahrens für digitale Angebote ist das Fehlen einer Evaluationsklausel zum Drei-Stufen-Test. Nach einer gewissen Frist sollte überprüft werden, ob sich das neue Verfahren bewährt hat und insbesondere, wie es weiterentwickelt werden sollte. Dies ist bei anderen Systemänderungen üblich,⁴⁷³ hier wurde jedoch davon abgesehen.

Was m.E. gut umgesetzt wurde, ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Testverfahren. Beim Drei-Stufen-Test wird die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben,⁴⁷⁴ bei dem vorgeschlagenen Modell zur regulierten Selbstregulierung soll eine Beschwerdestelle eingerichtet werden.⁴⁷⁵ Beide neue Arten der öffentlichen Einbeziehung sind durchaus sinnvoll, da bei den bisher bestehenden Verfahrensabläufen die Öffentlichkeit vor „vollendete Tatsachen“ gestellt wird und nicht am Prozess der Auftragsausgestaltung beteiligt wird.

Betrachtet man die neue Rechtslage insgesamt, so wird deutlich, dass der Gesetzgeber zwar den Forderungen nach stärkerer Konkretisierung des Funktionsauftrages in den neuen Medien nachkommt, jedoch die neuen Regelungen wohl kaum ausreichend sind. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass zwar neue Regelungen geschaffen wurden, die den Umfang der öffentlich-rechtlichen Angebote beschreiben, jedoch keine Verbesserung des Regulierungssystems, also der grundsätzlichen Organstrukturen, stattfindet. Auch die minimale qualitative Erweiterung des § 11 RStV⁴⁷⁶ schafft m.E. kaum präzisere Vorgaben, so dass nun die Auftragsausgestaltung durch die Rundfunkanstalten konkreter gefasst werden müsste. Daher sollte in jedem Falle der beschriebene Arbeitsverbund eingerichtet werden, der sowohl bei

⁴⁷³ Vgl. beispielsweise zur Einführung der regulierten Selbstregulierung im Jugendmedienschutz § 20 Abs. 7 JMStV oder zur Einführung der Selbstverpflichtungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk § 11 Abs. 5 RStV.

⁴⁷⁴ § 11f Abs. 5 RStV n.F.

⁴⁷⁵ E. IV. 2.

⁴⁷⁶ § 11 Abs. 1 S. 1, 2. Hs, S. 6 RStV n.F.; siehe genauer B. VI. 2.

den Selbstverpflichtungen im herkömmlichen Rundfunk, als auch bei der ersten Teststufe zu Telemedien im Drei-Stufen-Test in oben beschriebener Form mitwirken würde.⁴⁷⁷ Außerdem sollte darüber nachgedacht werden, die oben beschriebene Erweiterung des Arbeitsverbundes um Ökonomen vorzunehmen, damit auf der zweiten Teststufe ebenfalls zertifizierte Gutachten erstellt werden können. Ein solches Verfahren würde die Transparenz wesentlich erhöhen, da genau geregelt wäre, wer an den Testverfahren mitwirkt. Wird der Arbeitsverbund nun extern durch das vorgeschlagene Regulierungsorgan zertifiziert, kann genau nachvollzogen werden, welche Kriterien der Arbeitsverbund erfüllen muss, damit seine Kompetenz und Unabhängigkeit gesichert sind. Außerdem sollte nochmals hervorgehoben werden, dass der Arbeitsverbund gerade bei der Entwicklung der Satzungen und Richtlinien Kriterien für den Drei-Stufen-Test mitentwickeln und somit für eine Abgleichung der Qualitätskriterien im Online- und Rundfunkbereich sorgen könnte. Durch den Arbeitsverbund stünde den Aufsichtsgremien ein sehr hilfreicher Expertenkreis zu Verfügung, wobei die Entscheidungsfindung weiterhin bei den Gremien selbst liegen würde.

Auf Dauer sollte aufgrund der Konvergenz der Medien ein einheitliches Regulierungssystem gefunden werden, welches sowohl den Rundfunk als auch die Telemedien umfasst. Es gilt, die bestehenden verschiedenen Selbstverpflichtungsverfahren durch ein einheitliches Verfahren zu ersetzen. Stellt sich der Drei-Stufen-Test als das effizientere Verfahren heraus, sollte dieser auch für die Selbstverpflichtungen im Rundfunkbereich eingesetzt werden. Das vorgeschlagene Regulierungssystem sollte in jedem Fall umgesetzt werden, um die neue Rechtslage weiter auszubauen und eine einheitliche Regulierung für alle Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu schaffen. Die Implementierung des neuen Systems ließe sich wesentlich

⁴⁷⁷ Siehe auch zum Folgenden E. II. 1., 2.

leichter gestalten, wenn die öffentlich-rechtlichen Anstalten einen großen Kooperationswillen zeigten und bei der Gestaltung der Regelungen mitarbeiten würden.⁴⁷⁸ So könnten sie auch größtmöglichen Einfluss auf das neue Regelwerk nehmen. In jedem Falle sollten sich die Anstalten trauen, eine Veränderung dieser Art mitzugestalten und nicht grundsätzlich ihren bisherigen Standpunkt um jeden Preis verteidigen. Ein solches Bemühen um Veränderung würde das Ansehen in der Öffentlichkeit, insbesondere auch missgestimmten Gebührenzahlern gegenüber, verbessern können.

⁴⁷⁸ So ähnlich auch zum Folgenden Thum, Präzisierung Funktionsauftrag, S. 364, 369 f.

Literaturverzeichnis

ARD: Leitlinien für die Programmgestaltung der ARD 2005/06 – Richtlinien und Leitlinien der ARD, 04.10.2004, URL:

<http://www.ard.de/intern/organisation/-/id=8036/nid=8036/did=197252/j92len/index.html>, Abruf: 23.07.2008

zit.: ARD, Richtlinien und Leitlinien der ARD

ders.: ARD-Bericht 06/05 und ARD-Leitlinien 07/08 – Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität ihrer Angebote und Programme sowie über die geplanten Schwerpunkte, in: epd medien 2006, Nr. 86, S. 3 ff.

zit.: ARD, epd medien 86/2006, S.

ders.: ARD-Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10, o. D., URL:

<http://www.daserste.de/service/leitlinien/ARD-Leitlinien08-2.pdf>, Abruf: 03.11.2008

zit.: ARD, Bericht 07/08 und Leitlinien 09/10, S.

ders.: 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – ARD-Vorsitzender Raff:

Kompromiss, mit dem wir leben müssen, 23.10.2008, URL:

<http://www.ard.de/intern/presseservice/-/id=8058/nid=8058/did=896494/w0gmq2/index.html>, Abruf: 28.10.2008

zit.: ARD, 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Bandehzadeh, Mona: Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien – Eine Würdigung des Staatsvertrages über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien unter verfassungsrechtlichen Aspekten, Frankfurt am Main 2007
zit.: Bandehzadeh, Jugendschutz, S.

Bosch, Dorit: Die „Regulierte Selbstregulierung“ im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – Eine Bewertung des neuen Aufsichtsmodells anhand verfassungs- und europarechtlicher Vorgaben, Frankfurt am Main 2007
zit.: Bosch, Selbstregulierung JMStV, S.

Bullinger, Martin: Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Wege zu einem Funktionsauftrag, Gütersloh 1999
zit.: Bullinger, Aufgaben, S.

Calliess, Christian: Inhalt, Dogmatik und Grenzen der Selbstregulierung im Medienrecht, in: AfP 2002, S. 465 ff.
zit.: Calliess, AfP 2002, S.

Cole, Mark: Der Dualismus von Selbstkontrolle und Aufsicht im Jugendmedienschutz – Zum Verhältnis von FSF und KJM im System der „regulierten Selbstregulierung“ – Eine Untersuchung aus Anlass des Konflikts um Schönheitsoperationen im Fernsehprogramm, in: ZUM 2005, S. 462 ff.
zit.: Cole, ZUM 2005, S.

Dörr, Dieter: Eine Chance – ARD und ZDF sollen den Drei-Stufen-Test ernst nehmen, in: epd medien 2008, Nr. 34/35, S. 3 ff.
zit.: Dörr, epd medien 34/35/2008, S.

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band I, 2. Aufl., Tübingen 2004

zit.: Bearbeiter, in: Dreier, Art., Rdnr.

Eberle, Carl-Eugen: Krise der Medienwirtschaft – ein Fall für die Medienregulierung?, in: MMR 2003, S. 623 ff.

zit.: Eberle, MMR 2003, S.

Elitz, Ernst / Stammler, Dieter: Programmliche Selbstverpflichtungen und Medienqualität. Ein Projekt zur Sicherung der Qualität in den elektronischen Medien, Köln 2006

zit.: Elitz/Stammler, Selbstverpflichtungen und Medienqualität, S.

Fechner, Frank: Medienrecht – Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, 9. Aufl., Tübingen 2008

zit.: Fechner, Medienrecht, Kapitel Rdnr.

Fechner, Frank / Schipanski, Tankred: Werbung für Handyklingeltöne – Rechtsfragen im Jugendschutz-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht, in: ZUM 2006, S. 898 ff.

zit.: Fechner/Schipanski, Werbung Handyklingeltöne, S.

FSF: Die FSF, o. D., URL: http://fsf.de/fsf2/ueber_uns/fsf.htm, Abruf: 11.09.2008

zit.: FSF, Die FSF

ders.: Programmprüfung. o. D., URL:

<http://fsf.de/fsf2/pruefung/pruefung.htm>, Abruf: 11.09.2008

zit.: FSF, Programmprüfung

ders.: Prüfungen seit Beginn der FSF-Prüftätigkeit im April 1994, 31.08.2008,
URL: <http://fsf.de/fsf2/pruefung/statistik.htm>, Abruf: 11.09.2008
zit.: FSF, Prüfstatistik

Goerlich, Helmut / Meier, Anne-Kristin: Selbstverpflichtungen und
Autonomie am Beispiel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Zugleich zur
„Neuen Steuerung“ und ihren Verfahren, in: ZUM 2007, S. 889 ff.
zit.: Goerlich/Meier, ZUM 2007, S.

Gottberg, Joachim von: Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF), in:
Baum/Langenbacher/Pöttker/Schicha (Hrsg.): Handbuch
Medienselbstkontrolle, Wiesbaden 2005, S. 375 ff.
zit.: von Gottberg, FSF, S.

Gotzmann, Claudia: Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen
Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung ihrer Organisation als
rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, München 2003
zit.: Gotzmann, Staatsaufsicht, S.

Gounalakis, Georgios / Wege, Christoph: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk
hat seinen Preis – Das Karlsruher Gebühreurteil vom 11.9.2007, in: NJW
2008, S. 800 ff.
zit.: Gounalakis/Wege, NJW 2008, S.

Hahn, Werner / Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum
Rundfunkrecht, 2. Aufl., München 2008
zit.: Bearbeiter, in: Hahn/Vesting, §, Rdnr.

Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Analyse des Jugendmedienschutzesystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – Endbericht, Oktober 2007, URL: http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/104, Abruf: 28.08.2008
zit.: Hans-Bredow-Institut, Analyse Jugendmedienschutz, S.

Hartstein, Reinhard / Ring, Wolf-Dieter / Kreile, Johannes / Dörr, Dieter / Stettner, Rupert (Hrsg.): Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Loseblattausgabe, Heidelberg/München/Landsberg/Berlin, Stand: Juni 2008
zit.: Hartstein u.a., §, Rdnr.

Henle, Viktor: Medienrechtler Dörr fordert Drei-Stufen-Tests mit Experten – Ring will externe Entscheidungsinstanz – Diskussion über Ländermedienanstalt, in: epd medien 2008, Nr. 15, S. 12
zit.: Henle, epd medien 15/2008, S.

Herkel, Günter: Jugendmedienschutz: Ko-Regulierung hat sich bewährt, in: epd medien 2006, Nr. 37, S. 19.
zit.: Herkel, epd medien 37/2006, S.

Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht – Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München 2003
zit.: Hesse, Rundfunkrecht, Kapitel Rdnr.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Regulierung der dualen Rundfunkordnung – Grundfragen, Baden-Baden 2000
zit.: Hoffmann-Riem, Regulierung, S.

Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schulz, Wolfgang / Held, Thorsten:

Konvergenz und Regulierung – Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien, Baden-Baden 2000

zit.: Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung, S.

Holznagel, Bernd: „Breiter Gestaltungsspielraum“ – Der spezifische

Funktionsauftrag des ZDF: Zusammenfassung des Gutachtens, in: epd medien 1999, Nr. 33, S. 25 ff.

zit.: Holznagel, epd medien 33/1999, S.

Kammann, Uwe: Rat und Tat – Funktions-Gutachten: per Auftrag zum

Auftrag, in: epd medien 1999, Nr. 34, S. 3 ff.

zit.: Kammann, epd medien 34/1999, S.

ders.: „Staatsvertragliche Grundnorm“ für Funktionsauftrag, in: epd medien 2002, Nr. 82, S. 6 f.

zit.: Kammann, epd medien 82/2002, S.

ders.: ARD und ZDF skizzieren Rahmen für Selbstverpflichtung, in: epd medien 2002, Nr. 82, S. 7 ff.

zit.: Kammann, epd medien 82/2002, S.

KJM: Jugendschutz im Rundfunk – Anerkennung Selbstkontrolle –

Voraussetzungen für Anerkennung, o. D., URL: http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=73,55, Abruf: 19.09.2008

zit.: KJM, Anerkennung Selbstkontrolle

Kreile, Johannes / Diesbach, Martin: Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – was ändert sich für den Rundfunk?, in: ZUM 2002, S. 849 ff.
zit.: Kreile/Diesbach, ZUM 2002, S.

Ladeur, Karl-Heinz: „Regulierte Selbstregulierung“ im Jugendmedienschutzrecht – Zugleich Anmerkungen zum Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zum Fall „Der Soldat James Ryan“, in: ZUM 2002, S. 859 ff.
zit.: Ladeur, ZUM 2002, S.

Lilienthal, Volker: ZDF erklärt den Bundesländern seine Selbstverpflichtungen, in: epd medien 2004, Nr. 72, S. 10 f.
zit.: Lilienthal, epd medien 72/2004, S.

ders.: Um ein Ritual reicher – Die Selbstverpflichtungen von ARD, ZDF und DLR, in: epd medien 2004, Nr. 73, S. 3 f.
zit.: Lilienthal, epd medien 73/2004, S.

Lilienthal, Volker / Ridder, Michael: Ministerpräsidenten stimmen neuem Rundfunkstaatsvertrag zu – „Funktionierender Föderalismus“ – Raff: „Damit müssen wir leben“, in: epd medien 2008, Nr. 85, S. 9 ff.
zit.: Lilienthal/Ridder, epd medien 85/2008, S.

Merz, Bernd: Ein Schritt vor und zwei zurück – Zur geplanten Reform des Jugendmedienschutzes, in: epd medien 2002, Nr. 54, S. 3 ff.
zit.: Merz, epd medien 54/2002, S.

Meyer, Rudolph: Falschmünzerei – Drei-Stufen-Test oder „public value“ – was passt?, in: epd medien 2008, Nr. 29, S. 3 ff.
zit.: Meyer, epd medien 29/2008, S.

Morhart, Claus: Streit um Jugendschutz bei den Öffentlich-Rechtlichen – Privater Sektor sieht „Verstöße auch bei ARD und ZDF“ – Ungleichbehandlung beklagt, in: epd medien 2002, Nr. 71, S. 17.
zit.: Morhart, epd medien 71/2002, S.

Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Aufl., München 2000
zit.: Bearbeiter, in: von Münch/Kunig, Art., Rdnr.

Mynarik, Nadine: Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – Freiwillige Selbstkontrolle und Co-Regulierung nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Baden-Baden 2006
zit.: Mynarik, Jugendschutz, S.

Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard: Grundrechte – Staatsrecht II, 24. Aufl., Heidelberg/München/Landsberg/Berlin 2008
zit.: Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rdnr.

Reese, Stephanie: Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund der Digitalisierung – Zur Konkretisierung des Funktionsauftrages in § 11 Rundfunkstaatsvertrag, Frankfurt am Main 2006
zit.: Reese, Funktionsauftrag, S.

Ring, Wolf-Dieter: Jugendschutz im Spannungsfeld zwischen Selbstregulierung der Medien und staatlicher Medienkontrolle, in: AfP 2004, S. 9 ff.
zit.: Ring, AfP 2004, S.

Roether, Diemut: Behütete Zielgruppe – Der

Jugendmedienschutzstaatsvertrag bleibt Expertensache, in: epd medien 2003, Nr. 29/30, S. 6 ff.

zit.: Roether, epd medien 29/30/2003, S.

Rossen-Stadtfeld, Helge: Die Konzeption Regulierter Selbstregulation und ihre Ausprägung im Jugendmedienschutz, in: AfP 2004, S. 1 ff.

zit.: Rossen-Stadtfeld, AfP 2004, S.

Schmitz, Henrik: Landesmedienanstalten fordern Beteiligung am Drei-Stufen-Test – Externe Sachverständige einbinden – Notwendige Ergänzung, in: epd medien 2008, Nr. 51, S. 14

zit.: Schmitz, epd medien 51/2008, S.

Schüller, Valérie: Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem 7. und 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Frankfurt am Main 2007

zit.: Schüller, Auftragsdefinition, S.

Schulz, Wolfgang: Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung – Vorschläge zu Verfahren und Organisation des „Drei-Stufen-Tests“ zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Berlin 2008

zit.: Schulz, Programmauftrag, S.

Schulz, Wolfgang / Held, Thorsten: Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens – Im Auftrag der Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien – Endbericht, Hamburg 2002

zit.: Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung, S.

ders.: „Inkonsistenzen optimieren“ – Anregungen für verbesserten Jugendmedienschutz, in: epd medien 2002, Nr. 58, S. 27 ff.
zit.: Schulz/Held, epd medien 58/2002, S.

Schwarzkopf, Dietrich: Bindungsmuster – Selbstverpflichtungen: Erwartungen und Perspektiven, in: epd medien 2004, Nr. 58, S. 3 ff.
zit.: Schwarzkopf, epd medien 58/2004, S.

Thoma, Anselm Christian: Regulierte Selbstregulierung im Ordnungsverwaltungsrecht, Berlin 2008
zit.: Thoma, Regulierte Selbstregulierung, S.

Thum, Kai: Einfachgesetzliche Präzisierung des verfassungsrechtlichen Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Rundfunkfreiheit, Frankfurt am Main 2007
zit.: Thum, Präzisierung Funktionsauftrag, S.

Voß, Peter: „Auftrag und Funktion der ARD“ – Zehn-Punkte-Papier des ARD-Vorsitzenden Peter Voß – ein Diskussionsbeitrag, in: epd medien 1999, Nr. 33, S. 33 ff.
zit.: Voß, epd medien 33/1999, S.

VPRT: „Nicht verschließen“ – VPRT zu Funktionsauftrag und öffentlich-rechtlicher Selbstverpflichtung, in: epd medien 2002, Nr. 83, S. 25 ff.
zit.: VPRT, epd medien 83/2002, S.

Wenk, Holger: Dörr: Bewährungsprobe für duales Rundfunksystem – Medienrechtler fordert homogene Spruchpraxis beim Drei-Stufen-Test, in: epd medien 2008, Nr. 80, S. 12
zit.: Wenk, epd medien 80/2008, S.

ZDF: Programm-Perspektiven des ZDF 2007-2008, in: epd medien 2006, Nr. 86, S. 25 ff.

zit.: ZDF, epd medien 86/2006, S.

ders.: Selbstverpflichtungserklärung des ZDF 2009 - 2010, 10.10.2008, URL: http://unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/Selbstverpflichtungserklaerung_Programm_Perspektiven_2009_2010.pdf, Abruf: 23.10.2008

zit.: ZDF, Selbstverpflichtungserklärung 2009-2010, S.

ders.: Beschluss des Fernsehrates – 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Verfahren für die Genehmigung neuer oder veränderter Angebote (Drei-Stufen-Test), 12.12.2008, URL:

http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/Beschluss_Fernsehrat_Drei-Stufen-Test.pdf, Abruf: 14.12.2008

zit.: ZDF, Beschluss Drei-Stufen-Test, S.

Anhang

- A 1. Abbildungen
- A 2. Auszug aus der ARD-Satzung
- A 3. Auszug aus den ARD-Richtlinien
- A 4. Auszug aus dem ARD-Fernsehvertrag
- A 5. Auszug aus der ZDF-Satzung
- A 6. ZDF-Richtlinien für die Sendungen
- A 7. Auszug aus der PrO-FSF

A 1. Abbildungen

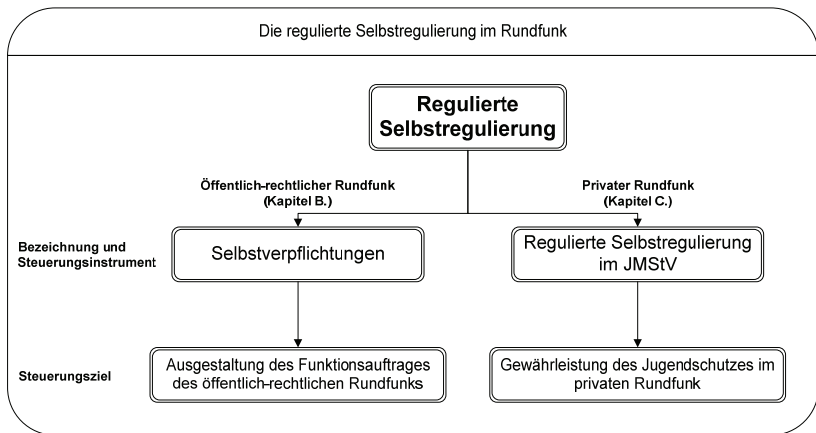


Abbildung 1: Die regulierte Selbstregulierung im Rundfunk

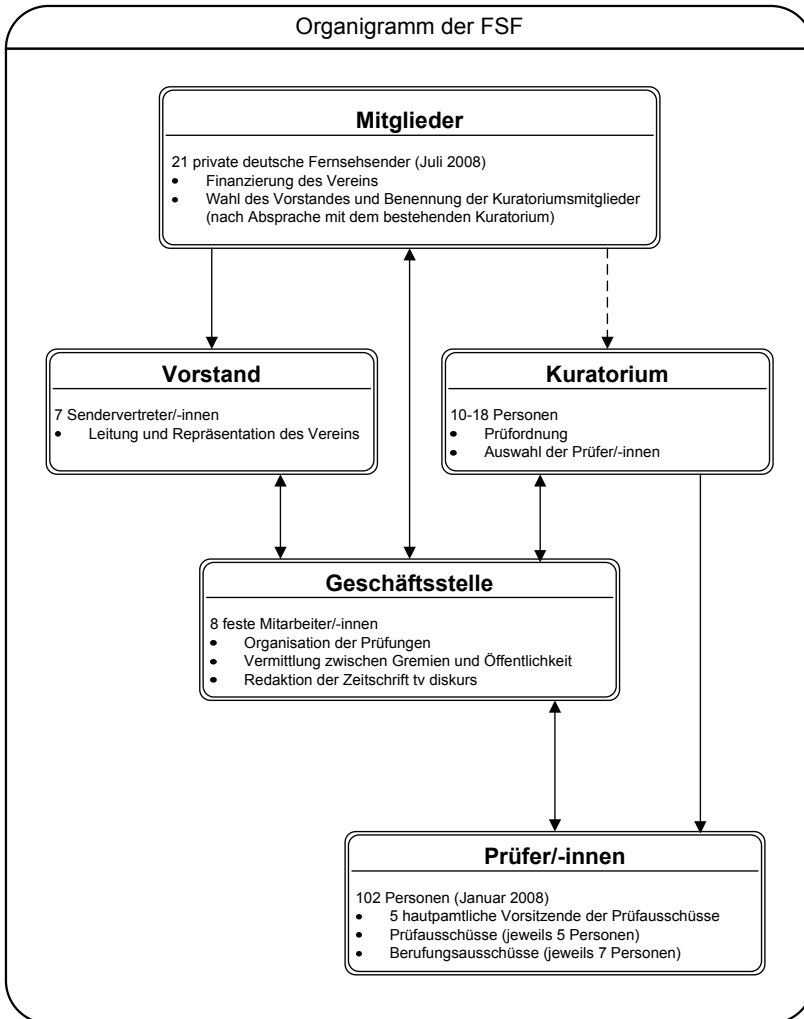


Abbildung 2: Organigramm der FSF („Organisation und Aufbau der FSF“, abrufbar unter: http://fsf.de/fsf2/ueber_uns/organisation/organisation.htm)

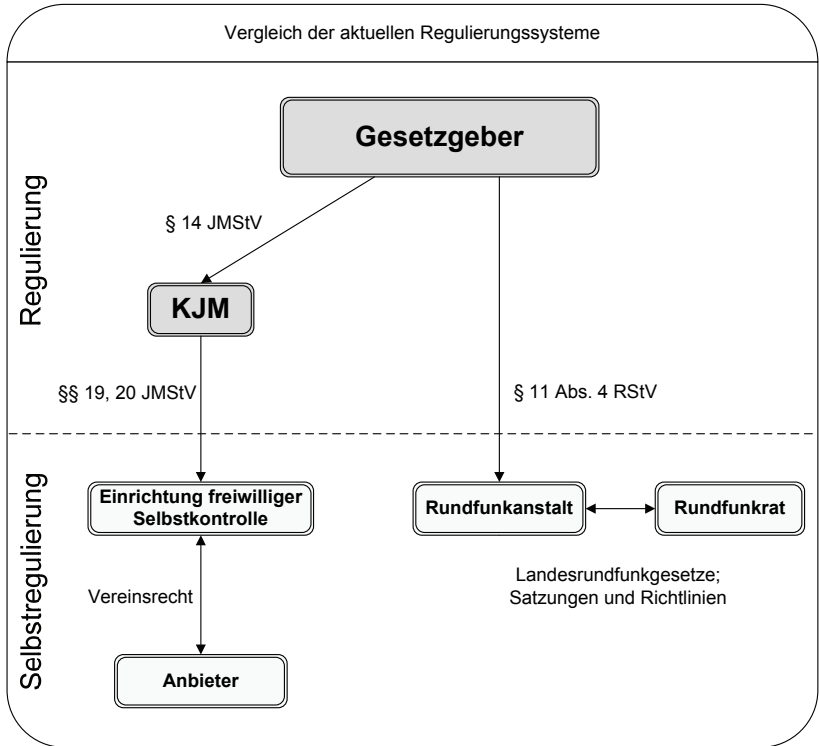


Abbildung 3: Vergleich der aktuellen Regulierungssysteme

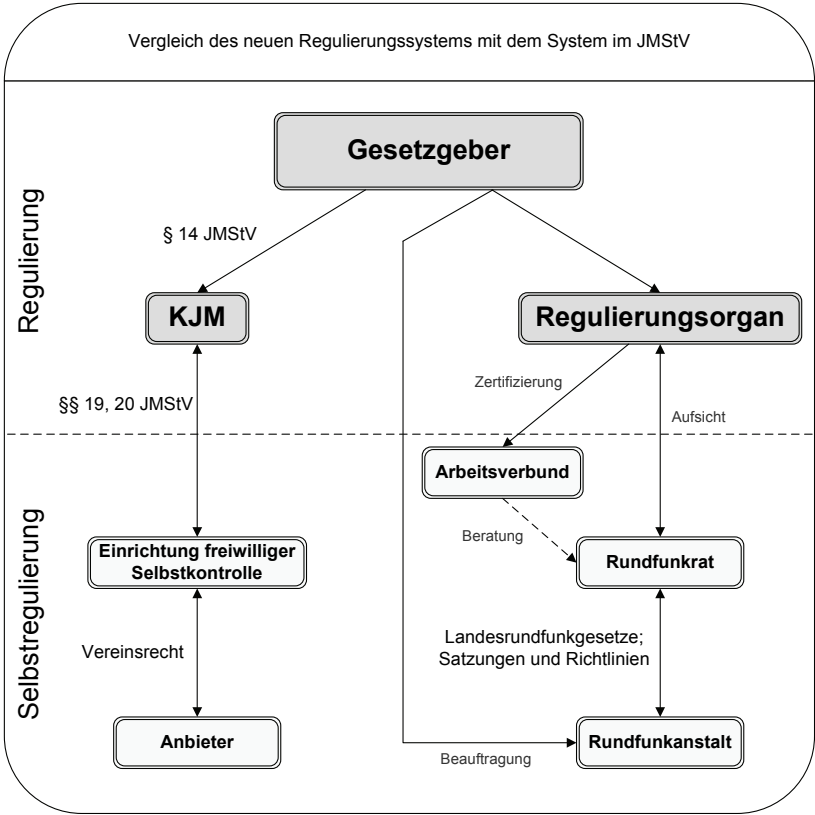


Abbildung 4: Vergleich des neuen Regulierungssystems mit dem System im JMStV

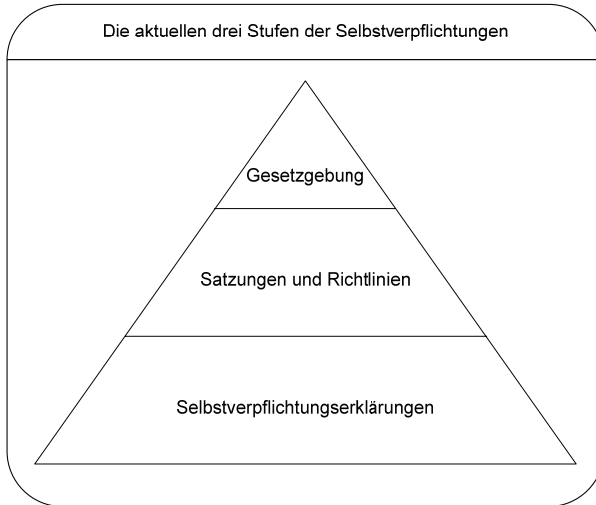


Abbildung 5: Die Stufen der Selbstverpflichtungen

A 2. Auszug aus der ARD-Satzung

**Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen
Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom 9./10. Juni 1950
in der Fassung vom 20. Juni 2006**

Die Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom 9./10. Juni 1950 mit ihren späteren Änderungen tritt mit sofortiger Wirkung in folgender Fassung in Kraft:

[...]

§ 2 Aufgaben

(1) Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft sind:

- a) Wahrnehmen der gemeinsamen Interessen der Rundfunkanstalten bei der Ausübung von Hoheitsrechten auf dem Gebiet des Rundfunks;
- b) Wahrnehmung sonstiger gemeinsamer Interessen der Rundfunkanstalten;
- c) Bearbeitung gemeinsamer Fragen des Programms sowie gemeinsamer Fragen rechtlicher, technischer und betriebswirtschaftlicher Art;
- d) Erstattung von Gutachten über Fragen, die anlässlich der Auslegung und der Anwendung der für die einzelnen Rundfunkanstalten in Betracht kommenden Vorschriften auftreten und von allgemeiner Bedeutung sind gemäß den Bestimmungen der Anlage 1.

(2) Welche Fragen gemeinsam zu behandeln sind, entscheidet die Mitgliederversammlung.

(3) Der Arbeitsgemeinschaft können weitere Aufgaben durch die Mitgliederversammlung zugewiesen
[...]

§ 5 Mitgliederversammlung

(1) Die Beschlüsse können auf Mitgliederversammlungen oder schriftlich gefasst werden.

(2) Mitgliederversammlungen finden statt als

a) Hauptversammlungen, an denen die Intendantinnen und Intendanten und die Vorsitzenden der Aufsichtsgremien der einzelnen Rundfunkanstalten teilnehmen und ihre Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse vertreten, oder

b) Arbeitssitzungen, an denen die Intendantinnen und Intendanten teilnehmen.

(3) Auf den Arbeitssitzungen werden die laufenden Geschäfte erledigt. Auf den Hauptversammlungen werden Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung behandelt. Insbesondere ist zum Ende der Geschäftsführungszeit eine Hauptversammlung einzuberufen, auf der das geschäftsführende Mitglied den Schlussbericht über seine Geschäftsführung zu erstatten und die Geschäfte an das nach § 3 Abs. 1 folgende Mitglied zu übergeben hat.

(4) Im Übrigen werden Mitgliederversammlungen vom geschäftsführenden Mitglied nach Bedarf einberufen. Auf Antrag von drei Mitgliedern muss eine Mitgliederversammlung einberufen werden.

(5) Das geschäftsführende Mitglied stellt die Tagesordnung für die Mitgliederversammlung fest und beruft diese durch besondere schriftliche

Einladung der Mitglieder unter Mitteilung der Tagesordnung ein. Die Einberufung hat mindestens eine Woche vor der Tagung zu erfolgen. Schriftliche Einberufung kann unterbleiben, wenn die Tagung schon auf der vorhergehenden Mitgliederversammlung festgesetzt worden ist.

(6) Die Beschlüsse der Mitgliederversammlung werden in einer Niederschrift festgehalten. Jedes Mitglied erhält eine Ausfertigung der Niederschrift.

(7) Zur Vorbereitung von Beschlüssen der Mitgliederversammlung können Kommissionen gebildet werden.

(8) Angelegenheiten, die nur einen Teil der in § 1 genannten Rundfunkanstalten betreffen, können von diesen außerhalb der Mitgliederversammlung geregelt werden.

(9) Der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft trifft eine vorläufige Entscheidung darüber,

a) ob ein zu fassender Beschluss die Anstalten zu finanziellen Leistungen verpflichtet (§ 4 Abs. 2b),

b) ob es sich um eine Angelegenheit handelt, an der die Deutsche Welle nicht beteiligt ist (§ 4 Abs. 4 Satz 2).

Jedes Mitglied kann gegen diese Entscheidung die Mitgliederversammlung anrufen, die endgültig entscheidet.

[...]

A 3. Auszug aus den ARD-Richtlinien

**Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm
"Erstes Deutsches Fernsehen" und anderen
Gemeinschaftsprogrammen und –angeboten
(Richtlinien gemäß § 11 RfStV)**

vom 30.03.2004

Präambel

Rundfunk ist Medium und Faktor des Prozesses umfassender freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Dem gemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine der freien Meinungsbildung dienende Freiheit. Sie ist konstituierend für die Demokratie. Art. 5 GG verlangt, dass alle in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen können und dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird [ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 12, 205; 31, 314; 57, 295; 73, 118; 74, 297; 83, 238; 87, 181; 90, 60)]. Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist die ARD in besonderer Weise verpflichtet.

Die nachfolgenden Verpflichtungen gelten für das ARD-Gemeinschaftsprogramm „Erstes Deutsches Fernsehen“ sowie die anderen Gemeinschaftsprogramme und –angebote.

I. Programmgestaltung

(1) Auftrag

- a) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung.
- b) Die Programme und Angebote der ARD dienen der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung. Die Angebote und Programme der ARD haben ein vielfältiges kulturelles Angebot zu vermitteln. Sie berücksichtigen die Bedürfnisse von Mehrheiten und Minderheiten.
- c) Die Programme und Angebote der ARD haben der Allgemeinheit einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Die ARD soll hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern.
- d) Der Auftrag zur Information erstreckt sich dabei auf alle Bereiche des politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Lebens und umfasst auch die Darstellung geschichtlicher Zusammenhänge und Entwicklungen. Angebote zur Beratung sind ein wichtiger Bestandteil dieses Informationsangebotes der ARD.
- e) Mit ihren Programmen und Angeboten leistet die ARD einen Beitrag zur Vermittlung von Bildung und Wissen. Sie verbreitet und fördert Bildungsangebote.
- f) In den Programmen und Angeboten der ARD soll anregende, vielfältige und kultivierte Unterhaltung dargeboten werden. Das Unterhaltungsangebot berücksichtigt in seiner Breite die Interessen aller Alters- und Bevölkerungsgruppen.
- g) Die ARD vermittelt und fördert Kultur, Kunst und Wissenschaft. Das Geschehen in den Ländern und die kulturelle Vielfalt der Bundesrepublik sind

in den Programmen und Angeboten der ARD angemessen darzustellen. Die Programme und Angebote der ARD sollen einen wesentlichen Anteil an Eigenproduktionen und sonstigen Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten.

h) Die ARD setzt sich dafür ein, der gesamten Bevölkerung einen möglichst einfachen und ungehinderten Zugang zu ihren Programmen und Angeboten zu ermöglichen. Sie nutzt die dafür relevanten Infrastrukturen und Übertragungswege.

(2) Anforderungen an die Gestaltung von Sendungen und Angeboten

a) Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen. Die Persönlichkeitsrechte anderer sind zu achten. Die Programme und Angebote sollen dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit zu stärken.

b) Auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Ordnung und der allgemeinen Gesetze tragen die Programme und Angebote der ARD zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bei. Sie sollen das Verständnis für alle Fragen des demokratischen und föderalen Zusammenlebens fördern.

c) Die Programme und Angebote sollen die Toleranz im Sinne der Achtung von Glauben, Meinung und Überzeugung der Mitmenschen fördern. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten.

d) Dem Schutz der Jugend ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Hierfür gelten in Ergänzung der gesetzlichen Vorschriften die ARD-Richtlinien zur Sicherung des Jugendschutzes und die ARD-Kriterien zur Sicherung des Jugendschutzes. Gewalt darf nicht verharmlost oder verherrlicht werden. In den Programmen und Angeboten der ARD werden keine indizierten Filme ausgestrahlt.

Die Anliegen von Familien und Kindern sowie der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sind angemessen zu berücksichtigen.

e) Auf die Trennung von Werbung und Programm ist besonders zu achten. Hierfür gelten in Ergänzung der gesetzlichen Vorschriften die ARD-Richtlinien zur Trennung von Werbung und Programm.

(3) Anforderungen insbesondere an Informationssendungen und -angebote

Die ARD hat bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit der Programme und Angebote zu berücksichtigen.

a) Das Gebot der Vielfalt gilt besonders für informierende und meinungsbildende Sendungen. Profilierte politische Aussagen und Analysen sind ebenso wesentliche Bestandteile des Programms wie die Information über bisher unbekannte Sachverhalte und Zusammenhänge.

Auch die Berichterstattung über nicht verfassungskonforme Meinungen, Ereignisse oder Zustände gehört zur Informationspflicht. Die selbstverständliche Anerkennung der vom Grundgesetz festgelegten freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung schließt eine sachlich-kritische Auseinandersetzung mit dem geltenden Recht nicht aus. Keinesfalls darf jedoch durch das Programm zur gewaltsamen Veränderung dieser Verfassungsordnung oder zu strafbaren Handlungen aufgefordert werden.

b) Im Programm vertretene Meinungen sind nicht die Meinungen der Rundfunkanstalten, sondern Meinungsäußerungen der Autoren und Befragten; sie müssen als solche erkennbar sein. Kommentare sind von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen. In Berichten und in Beiträgen, in denen sowohl berichtet als auch gewertet wird, dürfen keine Tatbestände unterdrückt werden, die zur Urteilsbildung nötig sind. Alle Beiträge haben den Grundsätzen journalistischer Sorgfalt und Fairness und in ihrer Gesamtheit der Vielfalt der Meinungen zu entsprechen.

Berichterstattung und Informationssendungen haben den anerkannten journalistischen Grundsätzen, auch beim Einsatz virtueller Elemente, zu entsprechen. Sie müssen unabhängig und sachlich sein. Zur journalistischen Sorgfalt gehört, dass Tatsachenbehauptungen überprüft werden; Vermutungen sind als solche zu kennzeichnen. Sind für eine kritisch analytische Sendung Tatsachenbehauptungen vorgesehen, die sich gegen eine Person oder Institution richten, so gehört es zur sorgfältigen Vorbereitung der Sendung, die Betroffenen soweit erforderlich und möglich zu hören und deren Auffassung nicht außer acht zu lassen.

c) Bei der Wiedergabe von Interviews und Statements darf der Sinn der Aussage nicht verändert oder verfälscht werden. Das gilt insbesondere bei Kürzungen und bei der Verwertung von Archivmaterial. Personen, die um Mitwirkung an einer Sendung gebeten werden, dürfen über Art und Zweck ihrer Mitwirkung nicht getäuscht werden.

d) Die Sendungen der Tagesschau dürfen keine Meinungsäußerungen der Redaktion enthalten; in Korrespondentenberichten sind Meinungsäußerungen zulässig. Kommentare im Rahmen von Tagesschau und Tagesthemen müssen von den Nachrichten deutlich abgegrenzt sein. Auf die für den Kommentar verantwortliche Rundfunkanstalt ist hinzuweisen.

e) Bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen, die von den Rundfunkanstalten durchgeführt werden, ist ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ sind.

(4) Besondere Anforderungen für Onlineangebote

a) Grundlage für die Onlineangebote der ARD bilden die verfassungsrechtlichen und rundfunkstaatsvertraglichen Vorgaben. Diese Angebote dienen der Erfüllung des Programmauftrags und sind an diesen Auftrag gebunden. Sie informieren, bilden und unterhalten. Die

Onlineangebote vertiefen und vernetzen die Programminhalte aus Hörfunk und Fernsehen.

- b) Werbung und Sponsoring finden in den ARD-Onlineangeboten nicht statt.
- c) Mit ihren Onlineangeboten trägt die ARD dem veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten Rechnung. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt in den neuen Medien und trägt damit zur Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft bei. Vor allem die jüngere, mit dem Internet aufwachsende Generation lässt sich auf diesem Wege erreichen.
- d) Den Nutzern bietet die ARD mit ihren Onlineangeboten durch unabhängige redaktionelle Auswahl und transparente Nutzerführung Orientierung im Netz. Sie ist von besonderer Bedeutung in einem Medium, das durch eine nicht abzählbare Fülle von Informationen und Diensten sowie durch ein kommerzielles Umfeld geprägt ist.
- e) Die Onlineangebote bieten den Rundfunkteilnehmern hochwertige Inhalte der ARD zur zeitsouveränen Nutzung und ohne zusätzliche Kosten für die gebührenfinanzierten Inhalte. Die ARD will mit ihren Onlineangeboten alle Bevölkerungsgruppen erreichen. Angebotsstrukturierung und Themenauswahl folgen den Kriterien der umfassenden Information, der Themenvielfalt und Programmqualität. Im Unterschied zu kommerziellen Angeboten steht dabei die Maximierung von Zugriffszahlen nicht im Mittelpunkt.
- f) Die Onlineangebote entsprechen dem öffentlich-rechtlichen Programmstandard und erfordern eine eigenständige journalistische Leistung. Die inhaltliche Richtigkeit der von der ARD verbreiteten Onlineangebote ist durch regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung zu gewährleisten.
- g) Externe Links dienen der unmittelbaren Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung eines Themas oder dem Programmservice. Sie bieten so einen inhaltlichen und medienspezifischen Mehrwert für den Nutzer. Sie sollen möglichst auf anerkannte Quellen verweisen. Sie müssen redaktionell veranlasst sein. Ihre Auswahl bedarf einer besonderen redaktionellen Sorgfalt.

Externe Links werden als solche gekennzeichnet. Es werden keine Links gesetzt, die unmittelbar zu Inhalten führen, die gewaltverherrlichend oder jugendgefährdend sind.

h) Chats werden redaktionell begleitet. Sie werden mit Teilnahmeregeln und Teilnehmerbegrenzungen versehen, soweit dies zur Gewährleistung der redaktionellen Überwachungsaufgabe geboten erscheint. Foren und elektronische Gästebücher sind regelmäßig dahingehend redaktionell zu überprüfen, dass keine Verbreitung gewaltverherrlichender, jugendgefährdender oder kommerzieller Inhalte erfolgt.

i) Die Onlineangebote werden technisch so erstellt, dass die Rundfunkteilnehmer sie auf möglichst allen gängigen Softwareplattformen nutzen können. Die ARD bedient sich für die Erstellung, Pflege und Verbreitung ihrer Onlineangebote der aktuellen medienspezifischen technischen Entwicklungen und Standards. Der barrierefreie Zugang für Menschen mit Behinderungen wird gemäß der technischen Entwicklung ständig verbessert.

j) Die ARD betreibt keine eCommerce-Plattformen für kommerzielle Waren oder Dienstleistungen Dritter. Für die kostenpflichtige Abgabe von Sendungen oder Sendungsbestandteilen (Mitschnitte) für die private Nutzung sowie den Verkauf von Merchandise-Produkten mit Programmbezug kann auch der Online-Vertriebsweg genutzt werden. Die ARD kann den Rundfunkteilnehmern auch ihren Programmservice online anbieten, wie zum Beispiel die Möglichkeit, Karten zu ihren Konzerten und anderen Programmveranstaltungen zu bestellen.

II. Bericht über die Erfüllung des Auftrags nach § 11 Abs. 4 RfStV und Verfahren zur Aufstellung von Selbstverpflichtungen für die Gemeinschaftsprogramme und -angebote der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten

(1) Alle zwei Jahre veröffentlichen die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, erstmals zum 1. Oktober 2004, einen Bericht über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität der Gemeinschaftsprogramme und -angebote sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen (sog. Selbstverpflichtungen). Im Rahmen der Selbstverpflichtungserklärungen sollen auf der Grundlage der Grundsätze zur Programmgestaltung (vgl. Ziffer I) zu den geplanten Aktivitäten der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten konkrete Aussagen insbesondere im Hinblick auf einzelne Elemente der Programme und Angebote sowie geplante Schwerpunkte und Veränderungen abgegeben werden. Der Bericht soll das öffentlichrechtliche Profil der Gemeinschaftsprogramme und -angebote wiedergeben.

(2) Die Ständige Programmkonferenz erstellt federführend in Abstimmung mit anderen Bereichen anhand dieser Vorgaben einen ersten Entwurf des Berichts einschließlich der Selbstverpflichtungserklärungen, die für die kommenden zwei Jahre abgegeben werden sollen. Die betroffenen Bereiche liefern ihre Berichtsteile in eigener Verantwortung zu. Der Berichtsentwurf wird von den Intendanten der Landesrundfunkanstalten beraten und anschließend zur Beratung in die zuständigen Aufsichtsgremien der einzelnen Landesrundfunkanstalten weitergeleitet. Auf der Grundlage dieser Beratungen überarbeitet in Abstimmung mit den anderen Bereichen die Fernsehprogrammkonferenz, sofern erforderlich, den Berichtsentwurf. Der überarbeitete Berichtsentwurf wird von den Intendanten nach erneuter

Beratung an die zuständigen Aufsichtsgremien der einzelnen Landesrundfunkanstalten zur Beschlussfassung weitergeleitet. Im Anschluss daran wird der Bericht auf einer Hauptversammlung abschließend behandelt und verabschiedet.

(3) Der Bericht einschließlich der Selbstverpflichtungen ist in geeigneter Form zu veröffentlichen.

III. Programmkontrolle

(1) Die Aufsichtsorgane der an den Gemeinschaftsprogrammen und –angeboten beteiligten Rundfunkanstalten überwachen die Einhaltung der hierfür geltenden gesetzlichen bzw. staatsvertraglichen Programmrichtlinien unter Berücksichtigung dieser Grundsätze.

(2) Beschlüsse einzelner Aufsichtsorgane, in denen ein Beitrag beanstandet wird, der von einer anderen Rundfunkanstalt eingebracht wurde, werden zur weiteren Behandlung den zuständigen Organen der einbringenden Rundfunkanstalt zugeleitet und dem Programmbeirat Erstes Deutsches Fernsehen zur Kenntnis gegeben.

[...]

A 4. Auszug aus dem ARD-Fernsehvertrag

Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit im Fernsehgemeinschaftsprogramm „Das Erste“ (ARD-Fernsehvertrag)

vom 26./27. November 1991 in der Fassung vom 12. September 2006

[...]

2. Fernsehprogrammkonferenz, Programmbeirat

Für das Fernsehgemeinschaftsprogramm werden die Rundfunkanstalten wie folgt zusammenarbeiten:

- a) Eine Fernsehprogrammkonferenz wird gebildet. Mitglieder der Fernsehprogrammkonferenz sind die Intendantinnen und Intendanten der Rundfunkanstalten oder ihre Beauftragten und der Vorsitzende (Programmdirektor).
- b) Zur Programmebeobachtung und zur Beratung der Fernsehprogrammkonferenz wird ein Programmbeirat gebildet. Er setzt sich aus je einem Vertreter der Rundfunkanstalten zusammen, der dem Rundfunkrat der Rundfunkanstalt angehört. Der Programmbeirat wählt aus seiner Mitte eine/n Vorsitzende/n, der zu den Sitzungen der Arbeitsgemeinschaft (Hauptversammlung) einzuladen ist. Beratung und Beobachtung durch den Programmbeirat umfassen Fragen der Programmgestaltung und -struktur insbesondere im Hinblick auf die Beachtung der „Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm ‚Erstes Deutsches Fernsehen‘ und anderen Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten“ einschließlich der jugendschutzkonformen Gestaltung des Programms (Richtlinien gemäß § 11 Rundfunkstaatsvertrag). Der Programmbeirat berichtet über das Ergebnis

seiner Beratungen und Beobachtungen den zuständigen Gremien der Landesrundfunkanstalten und der Gremienvorsitzendenkonferenz.

[...]

A 5. Auszug aus der ZDF-Satzung

Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „ZWEITES DEUTSCHES FERNSEHEN“

vom 02. April 1962 in der Fassung des Änderungsbeschlusses des Fernsehrates
vom

20. Mai 2005

[...]

§ 3 Aufgaben der Anstalt

(1) In den Sendungen der Anstalt soll den Fernsehteilnehmern in ganz Deutschland ein objektiver Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit, vermittelt werden. Die Sendungen sollen eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung fördern.

(2) Das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands sind angemessen im Programm darzustellen.

(3) Die Anstalt hat in ihren Sendungen die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Sie soll dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer und auch vor Natur und Umwelt zu stärken. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Die Sendungen sollen dabei vor allem die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland fördern sowie der gesamtgesellschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit und der Verständigung unter den Völkern dienen.

(4) Alle zwei Jahre veröffentlicht das ZDF, erstmals zum 01. Oktober 2004, einen Bericht über die Erfüllung seines Auftrags, über die Qualität und Quantität seiner Programme und sonstigen Angebote sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen (sog. Selbstverpflichtungserklärung). Im Rahmen der Selbstverpflichtungserklärung sollen auf der Grundlage der Richtlinien für die Sendungen des ZDF konkrete Aussagen insbesondere im Hinblick auf einzelne Elemente der Programme und Angebote sowie auf geplante Schwerpunkte und Veränderungen abgegeben werden.

Die Selbstverpflichtungserklärung ist in geeigneter Form zu veröffentlichen.

Vor Abgabe der Selbstverpflichtungserklärung erfolgt eine Beratung im Fernsehrat auf der Grundlage einer schriftlichen Vorlage des Intendanten. Die Selbstverpflichtungserklärung gibt der Intendant sodann in eigener Verantwortung gegenüber dem Fernsehrat ab. Die Prüfung und Feststellung, ob die für die vorangegangenen zwei Jahre angegebene Selbstverpflichtungserklärung jeweils eingehalten worden ist, nimmt der Fernsehrat nach Ablauf des Zweijahreszeitraums vor.

(5) Die weiteren Aufgaben und Verpflichtungen der Anstalt sowie Grundsätze und Verantwortung für die Sendungen ergeben sich aus dem Staatsvertrag, insbesondere aus dessen §§ 6 und 8 bis 15.

[...]

A 6. ZDF-Richtlinien für die Sendungen

Richtlinien für die Sendungen des „ZWEITEN DEUTSCHEN FERNSEHENS“

vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 19.03.2004

Die Programme und Mediendienste sind dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet.

Für die Gestaltung und Beurteilung der Programme sind neben den in den §§ 5–11 aufgestellten Grundsätzen des ZDF-Staatsvertrages – ZDF-StV – und den in den §§ 3, 4, 5 und 11 des Rundfunkstaatsvertrages – RfStV – geregelten Anforderungen die Richtlinien unter nachfolgenden Ziffern I bis VII maßgebend.

Die Bestimmungen für die Gestaltung und Beurteilung von Mediendiensten sind in nachfolgenden Ziffern VIII und IX enthalten.

I.

(1) Die Würde des Menschen, seine Freiheit und Eigenverantwortlichkeit sind in allen Sendungen zu wahren.

(2) Jeder Mensch hat ein Recht auf Eigenleben. Das Persönlichkeitsrecht, insbesondere die Intimsphäre sind in den Sendungen zu achten.

(3) Die Programme sollen dem einzelnen die eigene Urteilsbildung ermöglichen. Sie sollen das Gewissen schärfen, eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung fördern, Hintergründe und Zusammenhänge erhellen und Orientierungshilfen zur Einordnung und Gewichtung der Informationen geben.

(4) Die Berichterstattung muss von vorbehaltlosem Willen zur Wahrhaftigkeit und Sachlichkeit bestimmt sein. Zweifel an der Zuverlässigkeit einer Nachricht sind zum Ausdruck zu bringen.

(5) Nachrichten und Kommentare sind zu trennen; Kommentare sind als persönliche Stellungnahme zu kennzeichnen.

II.

(1) Die Programme werden vorwiegend in der Familiengemeinschaft von Menschen verschiedenen Alters, Geschlechts und unterschiedlicher Bildungs- und Reifestufen empfangen. Die Gestalter der Sendungen haben deshalb der Familie gegenüber eine besondere Verantwortung. Dem Jugendschutz ist Rechnung zu tragen, insbesondere sind die Jugendschutzrichtlinien des ZDF zu beachten.

(2) Die Programme sollen umfassend informieren, anregend unterhalten und zur Bildung beitragen. Sie sollen zu kritischem Denken ermutigen, zu Gespräch und Eigenständigkeit anregen.

(3) Ehe und Familie dürfen als Institution nicht in Frage gestellt, herabgewürdigt oder verhöhnt werden. In diesem Rahmen sind analytische und kritische Auseinandersetzungen mit Ehe- und Familienproblemen sinnvoll, wenn sie nicht im Übermaß gesendet werden, künstlerisch dramatische Behandlungen, wenn die Zerrüttung von Ehe und Familie als mögliche individuelle Realität, nicht als Normalfall erscheint.

(4) Der Gleichstellung von Mann und Frau ist in den Sendungen Rechnung zu tragen.

III.

(1) Die Grundsätze des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes sind in den Programmen überzeugend zu vertreten. Die Programme sind zu einer kritischen Haltung allen undemokratischen Erscheinungen gegenüber verpflichtet.

(2) In den Programmen sollen gemeinschaftlicher Wille zur Demokratie und übereinstimmende Überzeugung ebenso Ausdruck finden wie unterschiedliche Meinungen. Die Programme sollen das Verstehen zwischen den verschiedenen politischen, sozialen und landsmannschaftlichen Gruppierungen unseres Volkes fördern. Ethnische Minderheiten sind zu achten. Durch sachgemäße Information ist die politische Urteilsfähigkeit zu stärken, durch Darstellung von Aufgaben und Entscheidungsmöglichkeiten die Verantwortungsfähigkeit und die Verantwortungswilligkeit zu fördern. Die Pluralität im politischen Meinungsbildungsprozess ist sowohl auf nationaler Ebene als auch in europäischer Hinsicht zu sichern.

(3) Die Programme sollen allen Teilen der Gesellschaft zugänglich sein, über die deutsche Wirklichkeit umfassend informieren und einen objektiven Überblick über das Weltgeschehen bieten. Hierzu gehören Darstellungen der deutschen Geschichte, des geschichtlichen Weges des deutschen Volkes, der Mannigfaltigkeit der deutschen Länder und Kulturkreise. Die Sendungen sollen dabei vor allem die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland fördern und der gesamtgesellschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit dienen. Themen, Geschehen, Persönlichkeiten, Gedanken, Sprache und Schauplätze der neuen Länder haben im Programm hinreichendes Gewicht zu erhalten.

(4) Die Informationssendungen müssen durch Darstellung der wesentlichen Materialien der eigenen Meinungsbildung dienen. Sie dürfen dabei nicht durch Weglassen wichtiger Tatsachen, durch Verfälschung oder durch Suggestivmethoden die persönliche Entscheidung zu bestimmen versuchen.

(5) Die Anstalt ist zur Überparteilichkeit verpflichtet. Die Ausgewogenheit der einzelnen Gesamtprogramme bedingt jedoch nicht Überparteilichkeit in jeder Einzelsendung der Programme. Sendungen, in denen bei strittigen Fragen ein Standpunkt allein oder überwiegend zur Geltung kommt, bedürfen eines entsprechenden Ausgleichs. Wenn in Einzelsendungen zu strittigen Fragen eine bestimmte Meinung vertreten wird, so ist in ihnen möglichst auf die ergänzende(n) Sendung(en) hinzuweisen.

(6) Es ist darauf zu achten, dass gegensätzliche Standpunkte möglichst gleichwertig behandelt werden. Werturteile über Personen und Tatbestände müssen als persönliche oder redaktionelle Meinung zu erkennen sein. Sie haben dem Gebot journalistischer Fairness zu entsprechen.

(7) Bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen, die vom ZDF durchgeführt werden, ist ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ sind.

IV.

(1) Die Programme sollen sich an qualitativ hochstehenden programmlichen Standards orientieren, einen wesentlichen Anteil an Eigenproduktionen sowie Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten.

(2) Zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum sowie zur Förderung von europäischen Film- und Fernsehproduktionen soll

der Hauptteil der insgesamt für Spielfilme, Fernsehspiele, Serien, Dokumentarsendungen und vergleichbare Produktionen vorgesehenen Sendezeit europäischen Werken entsprechend dem europäischen Recht vorbehalten werden.

(3) Die Programme sollen das kulturelle Leben der Gegenwart widerspiegeln und die Vielfalt des kulturellen Erbes wahren.

V.

(1) Die Programme sollen dem Frieden und der Verständigung unter den Völkern dienen und die gegenseitige Achtung zwischen allen Menschen und Gruppen ohne Rücksicht auf ihre Abstammung und soziale und kulturelle Eigenart fördern.

(2) In den Programmen ist für das Selbstbestimmungsrecht der Völker einzutreten, das der in dem Grundgesetz begründeten Eigenverantwortlichkeit des Menschen entspricht.

(3) Die Programme sollen die Bemühungen um die Einigung Europas fördern. Sie sollen ausländischen Zuschauern die Möglichkeit bieten, sich ein Bild über die deutsche Wirklichkeit zu verschaffen.

VI.

(1) Die Programme haben das gegenseitige Verstehen zwischen den Kirchen und Religionsgemeinschaften zu fördern. Gemeinsames in ihrer gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Wirksamkeit ist besonders zu berücksichtigen.

(2) Es ist darauf zu achten, dass Sendungen den religiösen Glauben nicht verächtlich machen oder herabwürdigen.

(3) Religiöse Themen und kultische Handlungen müssen mit der ihnen gebührenden Ehrfurcht und Sorgfalt dargestellt werden.

VII.

(1) Die Programme sollen einen wesentlichen Beitrag zur allgemeinen Anerkennung der vom Grundgesetz geschützten sittlichen Wertordnung leisten. Besondere Beachtung verdienen die Ehrfurcht vor dem menschlichen Leben, die Achtung von Freiheit und körperlicher Unversehrtheit des Menschen, die Förderung und Erhaltung der natürlichen Grundlagen des Lebens sowie die Bereitschaft zum Dienst am Gemeinwohl.

(2) Die Programme sollen die Toleranz im Sinne der Achtung von Glauben, Meinung und Überzeugung der Mitmenschen sowie die Anerkennung der Rechtsordnung fördern. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten.

(3) Ethische Grundforderungen sollen möglichst am Beispiel aufgezeigt werden.

(4) Die Sendungen dürfen keine verrohende oder verhetzende Wirkung haben.

Die Darstellung von kriminellen Handlungen, von Sucht, Laster, Gewalt oder Verbrechermilieu darf nicht vorbildlich wirken, zur Nachahmung anreizen oder in der Durchführung strafbarer Handlungen unterweisen. Auch darf nicht der Eindruck hervorgerufen werden, dass derartige Erscheinungen eine über das Maß der Wirklichkeit hinausgehende Verbreitung haben. Hinweise auf Strafe, Reue oder Sühne, auf Behandlung und Heilung sollen in der

Darstellung nicht fehlen. Die Wirkung der Sendungen auf Jugendliche ist zu berücksichtigen.

VIII.

(1) Mediendienste haben der Erfüllung des Programmauftrages zu dienen. Sie sind daher thematisch, inhaltlich und strukturell auf die programmlichen Aufgaben auszurichten. Sie enthalten keine auf regionale Räume zielenden Inhalte. Mediendienste erfordern eine eigenständige journalistische Leistung und haben öffentlich-rechtlichem Programmstandard zu entsprechen.

(2) Neben den in den §§ 4 Abs. 3, 5 und 6 ZDF-StV aufgestellten Grundsätzen unterliegen Mediendienste den Bestimmungen des Mediendienste-Staatsvertrages. Im übrigen finden auf die Mediendienste die vorstehenden Ziffern I, II, III, V–VII entsprechende Anwendung.

Für die Gestaltung und Beurteilung von Online-Diensten gemäß § 4 Abs. 3 ZDF-StV sind außerdem die nachfolgenden Richtlinien maßgebend.

IX.

(1) Online-Dienste vermitteln programmbegleitend Angebote mit programmbezogenem Inhalt. Kriterien für den Programmbezug sind Struktur, Themenauswahl und inhaltliche Ausrichtung der Angebote. Das Merkmal „programmbegleitend“ bezieht sich auf den zeitlichen oder sachlichen Zusammenhang der Angebote mit dem Programm.

Online-Dienste sollen insgesamt einen Beitrag zur Sicherung der Vielfalt, Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der neuen Medien leisten sowie insbesondere auch die jüngeren Bevölkerungsgruppen an die Programme und

Angebote des ZDF heranzuführen. Sie unterrichten auch über das ZDF, seine Grundlagen, Organisation, Service-Leistungen und sonstigen Tätigkeiten.

(2) Online-Dienste sind technisch in der Weise zu erstellen, dass sie für alle gängigen Software-Plattformen (Browser) verfügbar sind. Online-Dienste können in Zusammenarbeit mit Dritten erstellt, bereitgehalten und wirtschaftlich verwertet werden.

(3) Die Präsentation von Online-Diensten soll deren Programmbezug deutlich werden lassen. Die Präsentation kann dabei alle Online-spezifischen Möglichkeiten nutzen.

(4) Das Setzen inhaltsbezogener Links, mit denen auf Angebote Dritter verwiesen wird, bedarf besonderer redaktioneller Sorgfalt. Inhaltsbezogene Links haben der unmittelbaren Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung eines Eigeninhalts zu dienen. Dabei ist auf Wechselwirkungen zwischen dem Drittangebot einerseits und dem Ansehen sowie der Glaubwürdigkeit der ZDF-Online-Dienste andererseits Bedacht zu nehmen. Inhaltsbezogene Links auf Drittangebote sollen möglichst auf anerkannte Quellen verweisen. Im Übrigen soll bei der Anbringung von Links stets deutlich gemacht werden, dass der Nutzer das Angebot des ZDF verlässt. Links, die unmittelbar zu Inhalten führen, die nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag unzulässig oder entwicklungsbeeinträchtigend sind, sind in jedem Fall zu unterlassen.

(5) Die inhaltliche Richtigkeit der vom ZDF verbreiteten Online-Dienste ist durch regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung zu gewährleisten. Sollen in den Online-Diensten Inhalte auf Dauer dokumentiert werden, ist ein möglicher Aktualitätsverlust, soweit zweckmäßig, durch Angabe des Erstellungszeitpunkts deutlich zu machen.

(6) Chats sind während ihres gesamten Verlaufs durch einen Moderator redaktionell zu begleiten. Sie sind mit Teilnahmeregeln und zahlenmäßigen Teilnehmerbegrenzungen zu versehen, soweit dies zur Gewährleistung der redaktionellen Überwachungsaufgabe geboten erscheint. Foren und elektronische Gästebücher sind regelmäßig dahingehend redaktionell zu überprüfen, dass keine Verbreitung unzulässiger oder entwicklungsbeeinträchtigender Angebote nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag erfolgt. Werden solche Inhalte festgestellt, so sind sie unverzüglich zu beseitigen. Chats, Foren und elektronische Gästebücher haben deutlich zu machen, dass es sich bei den darin niedergelegten Äußerungen Dritter um deren persönliche Stellungnahmen und nicht um solche des ZDF handelt.

(7) Es ist bei Online-Diensten durch interne elektronische Archivierung sicherzustellen, dass der Beweissicherung angemessen Rechnung getragen wird. Die elektronisch archivierten Inhalte sind für die Dauer von acht Wochen verfügbar zu halten. Wird innerhalb dieser Frist ein Inhalt beanstandet, so ist dieser solange weiter verfügbar zu halten, bis die Beanstandung abschließend erledigt ist.

A 7. Auszug aus der PrO-FSF

Prüfordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (PrO-FSF)

[...]

§ 1 Vorlagepflicht

Die ordentlichen Mitglieder der FSF, die Fernsehprogramme veranstalten, die nicht Telemedien sind, legen alle Programme, die im Hinblick auf die geplante Sendezeit unter den Gesichtspunkten des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) und der hierzu erlassenen Satzungen nicht offensichtlich unbedenklich sind, der FSF vor der Ausstrahlung zur Entscheidung vor. Näheres regelt die Vorlegesatzung.

[...]

§ 11 Prüfrahmen

(1) Beantragt der Antragsteller die Freigabe eines Programms für eine bestimmte Sendezeit oder Sendezeitschiene (§ 30 Absatz 2 Nummer 1 bis 4), so entscheidet der Ausschuss zunächst darüber, ob es für die beantragte Zeit oder Zeitschiene ohne oder mit Schnitt- oder sonstigen Auflagen freizugeben ist. Kann das Programm ohne Auflagen freigegeben werden, so entscheidet er auch darüber, ob es für eine frühere als die beantragte Zeit oder Zeitschiene zuzulassen ist. Ist eine Freigabe gemäß Satz 1 nicht möglich, so entscheidet der Ausschuss darüber, ob das Programm ohne oder mit Auflagen für eine spätere Sendezeit oder Sendezeitschiene zugelassen wird.

(2) Abweichend von Absatz 1 wird eine Entscheidung über eine andere als die beantragte Sendezeit oder Sendezeitschiene oder über eine Freigabe mit

Schnittauflagen nicht getroffen, wenn der Antragsteller seinen Antrag ausdrücklich entsprechend beschränkt.

[...]

§ 31 Kriterien für die Platzierung

(1) Soweit Programme nicht nach den gesetzlichen Regelungen oder gemäß § 29 unzulässig sind, ist bei der Entscheidung über die Platzierung zu berücksichtigen, ob die jeweilige Sendung im Tages-, Vorabend-, Hauptabend-, Spätabend- oder Nachtprogramm platziert werden soll. Hierbei sind die Auswirkungen auf Handlungen, Einstellungen und Erlebnisweisen der Zuschauer getrennt einzuschätzen. Ganz besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, inwieweit Programminhalte oder Darstellungsformen bei Kindern und Jugendlichen unterschiedlicher Altersstufen gewaltbefürwortende Einstellungen fördern, übermäßig ängstigend oder sozialetisch desorientierend wirken. Bei der Abschätzung der Wirkungsrisiken sind der Kontext innerhalb der Sendung zu berücksichtigen sowie die altersspezifische Zuordnung zu den oben genannten Risikodimensionen zu beachten und im Gutachten deutlich zu machen.

(2) Folgende Platzierungen werden unterschieden:

1. Sendungen im Tagesprogramm.

Für die Zeit von 6.00 bis 20.00 Uhr sind die Voraussetzungen zu berücksichtigen, die Kinder unter 12 Jahren für die Wahrnehmung und Verarbeitung von Fernsehinhalten haben.

2. Sendungen im Hauptabendprogramm.

Für die Zeit von 20.00 bis 22.00 Uhr sind die Voraussetzungen zu berücksichtigen, die Kinder ab 12 Jahren und Jugendliche unter 16 Jahren für die Wahrnehmung und Verarbeitung von Fernsehinhalten haben.

3. Sendungen im Spätabend- (22.00 bis 23.00 Uhr) und im Nachtprogramm (23.00 bis 6.00 Uhr). Für die Sendezeit von 22.00 bis 23.00 Uhr sind entsprechend den Maßstäben der FSK die Voraussetzungen zu berücksichtigen, die Jugendliche ab 16 Jahren für die Wahrnehmung und Verarbeitung von Fernsehinhalten haben.

(3) Bei der Entscheidung darüber, für welche der in Abs. 2 genannten Sendezeiten ein Programm freigegeben werden kann, sind die drei Risikodimensionen Gewaltbefürwortung bzw. -förderung, übermäßige Angsterzeugung und sozialetische Desorientierung im Hinblick auf die prüfungsrelevanten Altersgruppen getrennt zu beurteilen und in die Gesamtrisikobewertung einzubringen. Bei über 12-Jährigen ist in der Regel der Angstdimension ein geringeres Gewicht zuzumessen als bei jüngeren Zuschauergruppen. Grundsätzlich ist das altersspezifische Risiko unter Berücksichtigung des Kontextes innerhalb der Sendung im Einzelfall zu prüfen.

1. Indikatoren für Gewaltbefürwortung bzw. -förderung sind insbesondere

- (a) Angebote von Identifikationsfiguren mit gewalttätigen oder anderen sozial unverantwortbaren Verhaltensmustern;
- (b) Präsentation von einseitig an Gewalt orientierten Konfliktlösungsmustern oder deren Legitimation;
- (c) die Darstellung von Gewalt als erfolgreichem Ersatz von Kommunikation;
- (d) Darstellungen, die eine Desensibilisierung gegenüber Gewalt fördern, indem sie die Wirkung von Gewalt verharmlosen oder verschweigen.

2. Indikatoren für übermäßige Angsterzeugung sind insbesondere

- (a) drastische Darstellung von Gewalt;
- (b) drastische Darstellung des Geschlechtsverkehrs;
- (c) unzureichende Darstellungen realitätsnaher Inhalte, die im Lebenskontext von Kindern besonders angstvoll erlebt werden (z. B. Familienkonflikte);

(d) eine gemessen an der Realität überproportionale Darstellung von Gewalt mit der Folge der Empfindung allgegenwärtiger Bedrohung.

3. Indikatoren für sozialetische Desorientierung sind insbesondere

(a) unzureichend erläuterte Darstellungen realen Gewaltgeschehens (z. B. Krieg);

(b) Darstellung von Fiktion als Realität wie auch von Realität als Fiktion in einer Art, die eine Trennung sehr erschwert oder unmöglich macht;

(c) die kritiklose Präsentation von Vorurteilen oder Gewalttaten gegenüber Andersdenkenden;

(d) die anonymisierte Präsentation von Kriegsgeschehen;

(e) die Befürwortung von extrem einseitigen oder extrem rückwärtsgewandten Rollenklischees;

(f) befürwortende Darstellungen entwürdigender sexueller Beziehungen und Praktiken.

(4) Die Kriterien der Absätze 2 und 3 sind durch die Prüferfahrungen zu konkretisieren und fortzuschreiben.

(5) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen, soweit ein berechtigtes Interesse gerade an der gewählten Form der Darstellung oder Berichterstattung vorliegt.

[...]