

06.06.2012

Rechtswissenschaftliche Kurzstellungnahme

von

Professor Roland Bornemann, Justiziar

zu dem

im Auftrag des Verbandes Bayerischer Lokalrundfunk (VBL)

von

Professorin Dr. Gabriela von Wallenberg

erstellten Gutachten

„Die gesetzlichen Aufgaben der BLM – Vorgaben, praktische Umsetzung  
und Perspektiven“

## I. Einleitung

Bei seiner jährlichen Mitgliederversammlung vom 22.-23.05.2012 in Straubing hat der VBL ein Gutachten von Frau Prof. Dr. von Wallenberg präsentiert und das erste Exemplar dem Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, Herrn Staatsminister Thomas Kreuzer überreicht. Das Gutachten kann über die Homepage des VBL als PDF-Datei abgerufen werden.

Eine Überprüfung der Aussagen ergab, dass die Gutachterin medienpolitische Positionen zusammengetragen hat, die in ihrem Kernanliegen vor allem eine Änderung der Bayerischen Verfassung voraussetzen, was die Gutachterin jedoch nicht offenlegt.

Kernanliegen des Gutachtens, das sich wie ein roter Faden durch die Arbeit zieht und wesentliche Grundlage der medienpolitischen Forderungen ist, die sich teils an die Medienpolitik und teils an die autonomen Gremien der Landeszentrale richten, ist die Reduzierung der gesetzlichen Aufgaben der Landeszentrale auf die so genannten „Kernaufgaben“, die die Autorin neben der Sicherung und Verteilung der technischen Übertragungswege in Zulassung der Anbieter und Aufsicht über die Anbieter von Rundfunkprogrammen sieht. Bei der Diskussion über eine Reduzierung der gesetzlichen Aufgaben der Landeszentrale wird der Landesgesetzgeber jedoch die Vorgaben der Bayerischen Verfassung zu beachten haben. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat stets deutlich gemacht, dass der Trägerschaftsvorbehalt des Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV mehr **verlangt** als reine Zulassungs- und Aufsichtsfunktion; das wird im Weiteren darzulegen sein.

Die geforderte Aufgabenreduktion der Landeszentrale, die teilweise über Gesetzesänderungen und teilweise durch Verhaltensänderungen der Landeszentrale bewirkt werden soll, dient offenkundig dem Ziel, dadurch frei werdende Mittel in die finanzielle Förderung des lokalen und regionalen Fernsehens umzuleiten. Die Trägerschaftsfunktion der Landeszentrale, die verbal von der Autorin nicht angetastet wird, ist rechtfertigender Grund für die finanzielle Unterstützung des lokalen und regionalen Fernsehens aus Rundfunkgebührenmitteln. Würde der Gesetzgeber nach Aufhebung des verfassungsrechtlichen Trägerschaftgebots die Kernaufgaben der Landeszentrale so eng fassen, wie die Autorin dies entgegen der (noch) geltenden Verfassungslage fordert, entfielen die Grundlage für die Berechtigung Bayerns, eine Verwendung des Anteils an der Rundfunkgebühr nach § 40 RStV zur Finanzierung der landesgesetzlich bestimmten Aufgaben der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien **im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft** vorzusehen (§ 64 Satz 1 RStV). Dann wäre die Landeszentrale – wie alle anderen Landesmedienanstalten in Deutschland – bei der Verwendung ihres Rundfunkgebührenanteils auf die reduzierten Förderzwecke des § 40 RStV festgelegt und an die Bestimmung in § 43 Satz 2 RStV gebunden, wonach eine Finanzierung privater Veranstalter aus der Rundfunkgebühr über die Förderzwecke des § 40 RStV hinaus unzulässig ist.

## II. Anmerkungen

### 1. Zum Gutachtauftrag:

Die Autorin wurde vom VBL beauftragt zu prüfen, „wie die BLM ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnimmt. Sie soll auch Vorschläge unterbreiten, welche Aufgaben aus juristischer Sicht vorrangig erfüllt werden sollen. Dabei sollen im besonderen Maße die Interessen der lokalen und regionalen Rundfunkanbieter und Sender Berücksichtigung finden.“ Dieser Auftrag beschreibt dezidiert die Aufgabe, über eine Analyse hinaus medienpolitische Vorschläge zu unterbreiten. Den Auftrag hat die Gutachterin erfüllt. Sie hat allerdings nicht an allen Stellen deutlich gemacht, welche rechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden müssen, damit ihre Vorschläge ohne Verfassungsverstoß umsetzbar werden können.

### 2. Zur Darstellung der Entwicklung der gesetzlichen Aufgaben (Rn. 3 ff.):

Während Art. 1 BayMG den Aktionsradius der Landeszentrale beschreibt und Art. 2 BayMG ihre Hauptfunktion als öffentlich-rechtliche Trägerin und Verantwortliche der Programme nach dem BayMG neben ihrer Funktion als Landesmedienanstalt (Art. 10 Abs. 1 Satz 3 BayMG) besonders hervorhebt, enthält Art. 11 BayMG einen seit Errichtung der Landeszentrale nicht abschließenden Katalog dabei zu erfüllender Einzelaufgaben. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sind alle der in Art. 11 Satz 2 BayMG genannten Aufgaben solche, die im Rahmen der Trägerschaftsfunktion nach Art. 2 BayMG zu erfüllen sind, wie sich aus der Einleitung des Satzes 2 unzweideutig ergibt. Eine Unterscheidung in von der Autorin so genannte Kern- und Gestaltungsaufgaben enthält das Gesetz nicht. Es obliegt vielmehr der autonomen Entscheidung der Organe der mit Grundrechtsschutz ausgestatteten Landeszentrale, insbesondere dem aus 47 Mitgliedern gesellschaftlich relevanter Gruppen in Bayern zusammengesetzten Medienrat, über eine sachbezogene und zweckdienliche Aufgabenerfüllung zu entscheiden.

Die Autorin weist zutreffend darauf hin, dass der Katalog der gesetzlich ausdrücklich benannten Aufgaben im Laufe der Zeit erweitert wurde. Das beruht teilweise auch darauf, dass der Bayerische Landtag auf unberechtigte Kritik des Rechnungshofs reagierte und bereits aus der verfassungsrechtlichen Stellung ableitungsfähige Aufgaben ausdrücklich in den Katalog des Art. 11 BayMG aufnahm, um klarzustellen, dass beispielsweise die Programmförderung (Art. 11 Satz 2 Nr. 9 BayMG), die der Bayerische Oberste Rechnungshof in Verkennung der Trägerschaftsfunktion in seinem Jahresbericht 1991, S. 268, als systemwidrige Förderung Privater aus Rundfunkgebührenmitteln kritisiert hatte, natürlich zu den Kernaufgaben der Trägerin Landeszentrale gehört.

Einer besonderen Darstellung unterzieht die Autorin die Medienerziehung und Medienpädagogik, Aus- und Fortbildung sowie die Archivierung der Programme, wobei sie überraschenderweise die Aufgabe der Programmbeobachtung in den Archivierungs-Zusammenhang stellt. Ob die Autorin einen Trägerschaftsbezug nur deshalb nicht erkennt, weil sie entgegen der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs den Kern der Trägerschaftsfunktion als Wahrnehmung von Zulassungs- und Aufsichtsaufgaben versteht, ist nicht ganz sicher, wird aber im Weiteren noch zu erörtern sein. Beim Thema Medienerziehung und Medienpädagogik sei allerdings an dieser Stelle schon darauf hingewiesen, dass die Länder als Parteien des Rundfunkstaatsvertrags der Förderung der Medienkompetenz als Aufgabe von Landesmedienanstalten offensichtlich einen besonderen Stellenwert einräumen und deshalb eine Verwendung von Rundfunkgebührenmitteln nach § 40 Abs. 1 Satz 4 RStV besonders nennen und vom Verbot der Finanzierung privater Veranstalter aus der Rundfunkgebühr nach § 43 Satz 2 RStV ausdrücklich ausnehmen. Insofern laufen die medienpolitischen Vorstellungen der VBL-Gutachterin zumindest gegen den allgemeinen politischen Trend in Deutschland.

Eine Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenaufgaben der Landeszentrale im Rahmen des Art. 11 Satz 2 BayMG, die vom Gutachten suggeriert wird, folgt aus der unterschiedlichen Aufgabenbeschreibung nicht. Vielmehr sind die verschiedenen (Pflicht-) Aufgaben der Landeszentrale durch den Gesetzgeber unterschiedlich weit gefasst. Wenn einem Aufgabenträger durch den Gesetzgeber ins Stammbuch geschrieben wird, er habe „vor allem“ nachfolgende Aufgaben mit unterschiedlich beschriebenem Umfang zu erfüllen, so sind alle nachfolgend genannten Aufgaben mit ihrem gesetzlich beschriebenen unterschiedlichen Umfang keine von Rechtswegen vor- und nachrangigen Aufgaben; vielmehr entscheidet der Aufgabenträger im Rahmen seines hier gegebenen Selbstverwaltungsrechts (Art. 10 Abs. 1 Satz 2 BayMG) über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung und die Gewichtung der einzelnen Aufgaben zueinander in erster Linie selbst. Der Grundsatz der autonomen Entscheidung gilt umso mehr bei einem Grundrechtsträger; sofern der Grundrechtsträger eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, muss selbstverständlich der Rahmen der öffentlich-rechtlichen Zweckbindung eingehalten werden.

Bekanntermaßen ist die Landeszentrale in ihrer Funktion als öffentlich-rechtliche Trägerin der Rundfunkprogramme nach dem Bayerischen Mediengesetzes auch Trägerin des Grundrechts der Rundfunkfreiheit. Damit ist eine Einschätzungsprärogative bei der Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben in ihrer einfachgesetzlichen Ausprägung verbunden. Im Einzelnen ist der Landeszentrale die Sorge für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in den von ihr verantworteten Rundfunkprogrammen umfassend aufgetragen. Sie kann insoweit auch eine exklusive Zuständigkeit beanspruchen, die nicht mit parallelen Zuständigkeiten staatlicher Behörden, etwa der allgemeinen Ordnungsbehörden, konkurriert (vgl. Gundel, ZUM 2010, 770/774). Bezüglich der Versorgung Bayerns mit Frequenzen, Kabelanlagen und weiteren technischen Einrichtungen ist ihr nach Art. 11 Satz 2 Nr. 7 BayMG hingegen nur eine Hinwirkenspflicht aufgegeben. Der weise Gesetzgeber hat die faktischen Gegebenheiten mit dieser Aufgabenfassung zutreffend berücksichtigt. Auch die Hinwirkenspflicht in Nr. 8 auf ausreichende Meinungsvielfalt in Programmen trägt dem Umstand Rechnung, dass die Einwirkung der Trägerin Landeszentrale auf die Programmgestaltung nicht unbeschränkt ist. Niemand wolle bestreiten, dass es sich beim Hinwirken auf Meinungsvielfalt um eine Haupt- und

Kernaufgabe in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft und öffentlicher Programmverantwortung handelt. Entsprechend ist auch die den Umfang der Aufgabe beschränkende Formulierung, wonach die Landeszentrale einen Beitrag zu Aus- und Fortbildung von Fachkräften für den Medienbereich leistet (Art. 11 Satz 2 Nr. 13 BayMG), keine Herabstufung der Aufgabe auf eine Nachrangposition. Vielmehr wird hier neben die Aufgabe der zugelassenen Anbieter, ihre Fachkräfte fortzubilden und einen Beitrag zur Ausbildung von Redakteuren usw. zu leisten, die Verantwortung der Trägereinheit Landeszentrale gestellt. Dass Nachwuchsausbildung und Fortbildung der Programmschaffenden in hohem Maße trägerschaftsaffin ist, liegt auf der Hand. Ungeachtet dessen hat der Gesetzgeber der Landeszentrale die Aufgabe nicht zur alleinigen Bewältigung zugewiesen, sondern sie neben bestehenden Ausbildungsinstitutionen und den zugelassenen Anbietern in die Pflicht genommen.

So viel an dieser Stelle: Alle in Art. 11 Satz 2 BayMG genannten Pflichtaufgaben der BLM, die nach der Formulierung der amtlichen Begründung zum BayMG von 1992 nur „die wichtigsten Aufgaben der Landeszentrale“ darstellen (abgedruckt bei Bornemann/von Coelln/Hepach/Himmelsbach/Lörz, BayMG, Art. 11), obliegen der Landeszentrale nach der Vorstellung des Gesetzgebers zur Erfüllung ihrer in Art. 2 BayMG festgehaltenen und durch Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV vorgegebenen Trägerschaftsfunktion. Aus der Trägerschaftsfunktion folgt zwanglos die Notwendigkeit der ständigen Programmbegeleitung, die ohne Kenntnis der Programmentwicklungen und wesentlichen Programminhalte unmöglich wäre. Die Programmbeobachtung in ein Abhängigkeitsverhältnis von der Aufgabe der Archivierung zu stellen, verfehlt deren Kernzielsetzung und verfassungsunmittelbare Legitimation.

### 3. Zur Darstellung der faktischen Aufgabenentwicklung (Rn. 108 f.):

Die Vorstellungen der Autorin von der Entwicklung der Aufgaben der Landeszentrale im Rahmen der Rundfunkzulassung und erst recht ihre Vorstellung von der Verlagerung interner Aufgaben durch die Neuordnung der Aufsichtsstruktur durch den 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag zeugt von empirischer Ahnungslosigkeit. Von einer Aufgabenübertragung auf die ZAK kann schon nach dem Gesetzeswortlaut keine Rede sein. Nach den insoweit eindeutigen Staatsvertragsbestimmungen hat die zuständige Landesmedienanstalt die entsprechenden Aufgaben zu erfüllen (vgl. § 36 Abs. 1, § 38 Abs. 2 RStV). Die ZAK ist lediglich funktionell zuständiges Beschlussorgan. Niemand wäre auf die Idee gekommen, von der Zuständigkeit des Medienrats in Art. 12 Abs. 2 BayMG auf die Arbeitslosigkeit oder Verzichtbarkeit des Personals der Landeszentrale zu schließen. Die gesetzlichen Aufgaben sind weiterhin vom Personal der Landeszentrale zu erfüllen.

Die Beschlussorgane schreiben weder ihre Beratungsvorlagen selbst noch setzen sie ihre Entscheidungen in Verwaltungsakte um (vgl. auch § 35 Abs. 9 Satz 6 RStV). Der Bürokratieaufwand bei der Erfüllung der Aufgaben ist im Gegenteil gestiegen. Die Landeszentrale ist in stärkerem Maße belastet als vor Einrichtung der zentralen Organe. Die Annahme, dass es keine neuen bundesweiten Zulassungen mehr gäbe, sondern nur mehr Verlängerungen bestehender Zulassungen, wird durch einen Blick in einen Programmbericht der Landesmedienanstalten widerlegt. Allein in den Jahren 2009 – 2012 sind mit ca. 25 neuen bundesweiten Programmen mehr Erstzulassungen erteilt worden, als in den so genannten Aufbaujahren, nach deren Abschluss angeblich nur noch im Wesentlichen unveränderbare Zustände zu verwalten seien. Die dramatischen Fehlvorstellungen der faktischen Verhältnisse können keine tragfähige Grundlage für die Forderung nach entsprechender Aufwandsreduktion herstellen.

#### 4. Zu den gutachterlichen Bewertungen (Rn. 97 ff.):

##### a) Aufgaben ohne gesetzliche Grundlage?

Die Ausgangsbehauptung der Autorin, die Landeszentrale habe in der Vergangenheit zum Teil Aufgaben wahrgenommen, für die eine gesetzliche Grundlage gefehlt habe (Rn. 98), ist dezidiert falsch. Merkwürdig indifferent würdigt das Vorwort Stettner diese Passagen mit einem konditionierten Konjunktiv: Das könnte der Fall sein, „wenn das Bayerische Mediengesetz Aufgaben auflistet, die möglicherweise abschließend gedacht sind.“ Tatsächlich ist der Katalog der in der amtlichen Begründung so genannten wichtigsten Aufgaben der Landeszentrale nicht abschließend („vor allem“). Die Kritik der Gutachterin in Rn. 98 an der Kommentarmeinung, die Landeszentrale habe ein „autonomes Aufgabenbestimmungsrecht“ (Bormann/von Coelln/Hepach/Himmelsbach/Lörz, BayMG, Art. 11 Rn. 27 f. unter Hinweis auf Art. 11 Rn. 3 f.) geht fehl. Der Einwand, die Landeszentrale sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht „völlig frei und autonom“ in der Erfüllung selbst ihrer gesetzlich ausdrücklich beschriebenen Aufgaben, ist nicht zu bestreiten. Er steht der Kommentarmeinung aber nicht entgegen. Soweit die Formulierung in der zitierten Rn. 27 zu Art. 11 für sich genommen missverständlich und interpretationsfähig sein sollte, wird durch die Bezugnahme auf Art. 11 Rn. 3 in der Kommentierung deutlich, dass keine Gesetzesungebundenheit der Landeszentrale bei der Aufgabenerfindung reklamiert wird, sondern es um das Autonomierecht der Landeszentrale geht, ihre Aufgaben vor allem frei von Fremdbeeinflussung (sei es durch die Ministerialverwaltung, sei es durch Fremdgutachter) zu definieren; aber natürlich stets „im Licht des verfassungsrechtlichen Trägerschaftsgebots“, wie in der zitierten Rn. 3 zu Art. 11 BayMG ausgeführt ist. Die Kritik im Gutachten geht an der geltenden Rechtslage vorbei. Es ist deshalb de lege lata festzuhalten, dass die Landeszentrale einen grundrechtlich umhögten Autonomiebereich hat, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen Aufgaben zu erfüllen, die ihrer öffentlich-rechtlichen Zweckbindung nicht widersprechen, auch wenn einzelne Aufgaben im ausdrücklichen Katalog des Art. 11 Satz 2 BayMG (noch) nicht enthalten sind! Die Behauptung im Gutachten, die Landeszentrale dürfe eine Aufgabe „nur dann wahrnehmen“, wenn der Gesetzgeber ihr diese im BayMG zuweist, ist „nur dann richtig“, wenn einbezogen wird, dass die Aufgabenzuweisung im BayMG offen erfolgt ist und Entscheidungsspielräume für die Landeszentrale belässt. Sofern im Gutachten

suggestiert werden sollte, dass die Landeszentrale auf keinen Fall handeln dürfe, bevor der Gesetzgeber die konkrete Handlung als Gesetzesbefehl ausdrücklich formuliert habe, wäre dies falsch. Davon geht, ohne so deutlich zu werden, auch das Vorwort von Stettner aus.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur in Art. 11 BayMG Aufgaben der Landeszentrale enthalten sind. Es gibt vielmehr weitere gesetzliche Aufgaben, die im Bayerischen Mediengesetz selbst (z. B. Art. 36 BayMG) oder etwa im Jugendschutz-Staatsvertrag oder anderen Bestimmungen enthalten sind; dieses wird in Rn. 17 des Gutachtens angesprochen, aber bei den apodiktischen Aussagen im Abschnitt B, III. Nr. 1 ausgeblendet.

Noch einmal: Art. 1 Abs. 1 BayMG entwirft ein Bild der Tätigkeitsfelder der Landeszentrale und mag so ihren Aktionsradius beschreiben. Art. 2 BayMG legt die Hauptfunktion der Landeszentrale fest. Art. 11 enthält demgegenüber lt. amtlicher Begründung die wichtigsten Einzelaufgaben „zur Erfüllung ihrer Funktion nach Art. 2“. Dieses gesetzliche Leitbild erfasst das Gutachten mit seinen Betrachtungen, mit der Einzelkritik und den medienpolitischen Vorschlägen leider an keiner Stelle.

## b) Kernaufgaben und Gestaltungsaufgaben

### aa. Verhältnis der Trägerschaft zu Zulassung und Aufsicht

Aus der Formulierung der amtlichen Begründung zum BayMG 1992, „Hauptaufgabe der Landeszentrale ist es, die öffentlich-rechtliche Trägerschaft und öffentliche Verantwortung für den Betrieb der privaten Rundfunkprogramme wahrzunehmen“ folgert die Gutachterin die Kernaufgabe „Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft“ und reduziert diese sodann unter Berufung auf einen ORH-Bericht auf Zulassung und Aufsicht. Diese grundlegend falsche Weichenstellung wirkt sich auf die meisten Erläuterungen und Schlussfolgerungen der Gutachterin aus.

Aus dem Satz „Rundfunk wird in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben“ hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof als authentischer Interpret der Bayerischen Verfassung unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Norm festgestellt, dass öffentlich-rechtliche Trägerschaft keine tautologische Umschreibung der öffentlichen Verantwortung sei. Vor allem entspricht privater Rundfunk, der lediglich einem Zulassungs- und Aufsichtsregime unterliegt, nicht dem öffentlich-rechtlichen Trägerschaftsgebot.

Vielmehr fordert die Verfassung, dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt, Körperschaft oder Stiftung den Rundfunk, der betrieben wird, verantwortet (VerfGH 39, 96 (138, 143)). Das ist nur möglich, wenn der öffentlich-rechtliche Träger

- ausreichende und wirksame Steuerungs- und Eingriffsbefugnisse in Bezug auf die Programmgestaltung, d.h.
- rechtlich und tatsächlich ausreichende Möglichkeit der Einflussnahme besitzt.

Es bedeutet ausdrücklich nicht, dass der öffentlich-rechtliche Träger die von ihm verantworteten Programme durch eigene Bedienstete oder Freie Mitarbeiter herstellen lassen oder als Nachfrager und Erwerber der Programme am Markt auftreten und die Programme in Auftrag geben muss (VerfGH 39, 96 (143)).

Damit konkretisiert der Verfassungsgerichtshof die Anforderung an Trägerschaft in Bezug auf das Rundfunkwesen, die schon nach allgemeinsprachlichem Verständnis trägerschaftsimmanent sind. Als Träger wird im allgemeinsprachlichen Verständnis bezeichnet, wer eine Einrichtung in seiner Verantwortung organisiert oder als Verantwortlicher eine Veranstaltung stattfinden lässt. Die Erscheinungsformen von Trägerschaft oder Veranstaltung sind durchaus vielfältig. Allen Fällen von Trägerschaft oder Veranstalter-eigenschaft ist jedoch wesentlich, dass Verantwortungszurechnung und Einflussmöglichkeiten miteinander korrelieren. Nicht wahrgenommene Verantwortung wird dabei zum Haftungsfall.

Erforderlich sind nach der Leitentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs Befugnisse, die über Genehmigung und Beaufsichtigung privaten Rundfunks hinausgehen (VerfGH 39, 96 (144 f.)).

Die aktuelle Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs geht davon aus, dass die Landeszentrale „ihrer verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Verantwortung als öffentliche-rechtliche Trägerin der Rundfunkfreiheit gerecht zu werden (habe)“ (BayVG, Urteil vom 13.04.2011, Az. 7 BV 10.1855, S. 14 des Urteilsumdrucks).

#### bb. Kernaufgabe Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft

Entsprechend formuliert die amtliche Begründung zu Art. 11 BayMG: „Der Begriff der Trägerschaft erschöpft sich nicht darin, dass die Landeszentrale für die Einhaltung der in diesem Gesetz enthaltenen und sonstigen das Programm betreffenden gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen hat. Vielmehr kommen umfangreiche Gestaltungsaufgaben hinzu.“ (wiedergegeben im Gutachten Rn. 10)



Die Interpretation der Gutachterin, die Gestaltungsaufgaben seien 1992 „zu der Hauptaufgabe der BLM, der Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft und der öffentlichen Verantwortung für den Betrieb der privaten Rundfunkprogramme „hinzu“(gekommen)“ (Rn. 12), wird vom Sprachsinn der Formulierung in der amtlichen Begründung nicht getragen. Diese besagt vielmehr, dass im Trägerschaftsmodell zur Aufsichtsfunktion „zahlreiche Gestaltungsaufgaben hinzu(kommen).“ Das bedeutet, dass die Gestaltungsaufgaben trägerschaftsimmanent sind und Aufsicht ohne Gestaltungsaufgaben den Trägerschaftsbegriff verfehlt. Damit liegt die amtliche Begründung auf einer Linie mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. Mit ihrer Ansicht, dass die Landeszentrale Trägerschaft „gegenüber den Gestaltungsaufgaben vorrangig wahrzunehmen (habe)“ (Rn. 13), liegt die Gutachterin daneben.

Die Hauptaufgabe, Trägerschaft und Verantwortung wahrzunehmen (Rn. 15) schließt somit die Gestaltungsaufgaben ein. Trägerschaft und Gestaltungsaufgaben können nicht voneinander getrennt werden. Auf der unzulässigen Trennung von Trägerschaft und Gestaltungsaufgaben beruhen aber die Überlegungen und Vorschläge des Gutachtens ganz maßgeblich. Ohne Aufgabe des verfassungsrechtlichen Trägerschaftsgebots, d. h. ohne Verfassungsänderung, sind diese Vorschläge für die Debatte ungeeignet, weil sie nicht weiterführen können. Durch Aufgabe der Trägerschaft, die Gestaltungsaufgaben einschließt, würde andererseits die angestrebte Umleitung der bisher durch die Wahrnehmung von Gestaltungsaufgaben gebundenen Haushaltsmittel der Landeszentrale in die finanzielle Förderung des lokalen und regionalen Fernsehens vereitelt, weil die sog. Bayernklausel in § 64 Satz 1 RStV ihre tragende Kraft verlöre und erst eine Änderung des § 40 Abs. 1 RStV die Lokalfernsehförderung neu legitimieren könnte. Diese rechtlich vorgegebenen Zusammenhänge verschweigt das Gutachten. Ohne Offenlegung dieser Zusammenhänge kann aber der Auftraggeber den Nutzen und die Risiken der medienpolitischen Vorschläge der Gutachterin nicht beurteilen und läuft deshalb Gefahr, sich durch eine unvorsichtige Verwendung des Gutachtens selbst zu schaden.

c) Zur kritischen Bewertung einzelner Aufgaben

aa. Medienpädagogik (Rn. 100 f.)

Zu Unrecht wird Medienpädagogik als Aufgabe bezeichnet, welche die Landeszentrale zunächst ohne gesetzliche Grundlage wahrgenommen habe. Auch die amtliche Begründung zum Zweiten BayMGÄndG widerspricht der Gutachterin. Demnach war die Aufnahme der Aufgabe in den Katalog des Art. 11 Satz 2 BayMG zur Klarstellung erfolgt (s. Rn. 100). Eine klarstellende Regelung ist nach allgemeinem Verständnis in der Rechtswissenschaft nicht konstitutiv. Wenn die Benennung der Aufgabe im Gesetz aber keine konstitutive Aufgabenzuweisung

war, sondern nur klarstellt, dass die Landeszentrale „**auch in Zukunft** hier praxisbezogene Aktivitäten entfalten kann“, so ist dies der klarste Beweis dafür, dass zumindest die Staatsregierung, die das Gesetz eingebracht hat, eine zwar nicht ausdrückliche, aber doch bereits zuvor bestehende gesetzliche Grundlage für die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Landeszentrale gesehen hat. Der Umstand, dass der Landeszentrale lediglich aufgegeben ist, neben anderen Aufgabenträgern einen Beitrag zur Gesamtaufgabe Medienerziehung in Bayern zu leisten, degradiert ihre Aufgabe nicht zur gesetzlichen Nachrangaufgabe.

Wenn die Gutachterin den Umfang der Aufgabenerfüllung seit Einfügung des klarstellenden Art. 11 Satz 2 Nr. 15 BayMG für über die rechtlichen Grenzen hinausgehend hält, ist dies ihre persönliche Einschätzung, die sie an die Stelle der Einschätzung der hierzu gesetzlich berufenen Organe setzt. Der Gesetzesformulierung jedenfalls ist eine konkrete Grenze nicht zu entnehmen. Festzuhalten bleibt, dass § 40 Abs. 1 Satz 4 RStV allen Landesgesetzgebern die Möglichkeit belassen hat, ihren Landesmedienanstalten die Förderung von Projekten zur Förderung der Medienkompetenz aus dem Rundfunkgebührenanteil zu ermöglichen. Eine konkrete Obergrenze enthält auch diese Vorschrift nicht.

bb. Förderung von Film- und Fernsehproduktionen (Rn. 102 f.)

Die Ableitung einer Verpflichtung der Landeszentrale bei der Film- und Fernsehproduktionsförderung „vorrangig“ lokales und regionales Fernsehen in Bayern im Auge zu haben aus dem räumlichen Anwendungsbereich in Art. 1 Abs. 1 BayMG ist originell, aber denkfehlerhaft. Art. 1 Abs. 1 BayMG drückt die Binnenweisheit aus, dass sich die Verbandskompetenz des bayerischen Landesgesetzgebers auf das Gebiet des Freistaates Bayern erstreckt und zugleich beschränkt. Für einen Förderanspruch lokaler Anbieter folgt daraus gar nichts, erst recht kein Vorrang vor anderen zugelassenen Anbietern. Die so genannten nationalen Veranstalter mit Genehmigung nach dem Bayerischen Mediengesetz befinden sich selbstverständlich ebenfalls im Fokus der Tätigkeit der Landeszentrale. Die Nutzung von Satellitenkapazitäten für die Rundfunkausstrahlung nationaler Rundfunkprogramme ist völkerrechtlich gesehen legitime transnationale Rundfunkausübung durch Deutschland. Das wird von niemandem ernsthaft bestritten. Nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung steht das Recht der transnationalen Rundfunkausübung den Gliedstaaten zu. Es bleibt immer dabei, dass bayerische Satellitenprogramme bayerischem Landesrecht zu gehorchen haben (zum Ganzen siehe auch Bornemann, K&R 1999, 265/269 f.).

Die Film- und Fernsehproduktionsförderung ist der Trägerschaftsfunktion der Landeszentrale sicher ferner als eine unmittelbare Programmförderung der von ihr zugelassenen Anbieter lokaler, regionaler, landesweiter und grundsätzlich auch bundesweiter Angebote. Bei der vom Gesetzgeber verpflichtend aufgetragenen Aufgabe der Film- und Fernsehproduktionsförderung befindet sich die Landeszentrale in keiner grundlegend anderen Situation als der Bayerische Rundfunk, wenn man die nicht vergleichbare Finanzausstattung beider Institutionen nicht für grundlegend hält.

cc. Programmebeobachtung/Archivierung von Beiträgen (Rn. 104 f.)

Unverständlicherweise wirft die Autorin die Programmebeobachtung der Landeszentrale, ungeschriebene aber auf der Hand liegende Pflichtaufgabe der öffentlich-rechtlichen Trägereinheit, mit der Aufgabe, einen Beitrag zur Archivierung zu leisten, anscheinend in einen Topf. Das mag daran liegen, dass sie entgegen der Gesetzeslage ungeschriebene Aufgaben nicht akzeptiert, aber gerade bei der Programmebeobachtung Einsparpotenzial heben will. Was kurzzeitig zu Programmebeobachtungszwecken gespeichert wird, ist kein Fall des Art. 11 Satz 2 Nr. 14 BayMG, bei dem es um die Sicherung des aus Programmen privater Anbieter entstandenen „kulturellen Erbes“ geht.

Dass Programmebeobachtung eine originäre Trägerschaftsaufgabe darstellt, weil eine ahnungslose Trägerin ihre Verantwortung nicht wahrnehmen könnte, ist so offensichtlich, dass sich weitere Darlegungen erübrigen. Bezüglich des notwendigen Umfangs der Programmebeobachtung hat die Landeszentrale eine Einschätzungsprärogative. In der medienpolitischen Debatte darf jeder eine andere Einschätzung als die gesetzlich dazu berufenen Organe haben und seine eigene Ansicht zum notwendigen Umfang äußern. Juristische Substanz hat das nicht. Ungeachtet dessen ist der Medienrat gut beraten, seine Einschätzungen von Zeit zu Zeit an den feststellbaren Entwicklungen zu überprüfen und ggf. neu zu justieren. Dabei kann er sich auch von Vorschlägen anregen lassen, die er im medienpolitischen Raum findet. Das alles hat aber mit rechtlicher Begutachtung nichts zu tun.

dd. Öffentlichkeitsarbeit/Internetplattform „mediempuls“

„Öffentlichkeitsarbeit“ ist ein weit gefasster Begriff für das Management der öffentlichen Kommunikation von Organisationen gegenüber ihren Zielgruppen bzw. Teil-Öffentlichkeiten. Als Non-Profit-Organisation dient die Öffentlichkeitsarbeit der BLM der Information und Kommunikation mit den Teil-Öffentlichkeiten insbesondere zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Integraler Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit ist die Durchführung von Veranstaltungen, die sich der Fortentwicklung des Rundfunks und der Aufgabenerfüllung der BLM widmen. Man kann darüber debattieren, wie viel Öffentlichkeitsarbeit für eine Einrichtung wie die Landeszentrale angemessen ist oder ob öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten Programmzeitschriften herausgeben dürfen – und vieles mehr.

Für Tätigkeiten dieser Art hat sich zumindest in der rundfunkrechtlichen Rechtsprechung und Literatur der aussagekräftige Begriff der Randtätigkeiten und Randnutzungen etabliert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum herkömmlichen öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden diese Randtätigkeiten und Randnutzungen vom Grundrechtsschutz umfasst! Zusätzliche Projekte aus dem Bereich der Randtätigkeiten finden stets besonderes Interesse. Wie oben herausgearbeitet, lautet die richtige juristische Fragestellung aber nicht, ob sich die Internetplattform im Einzelaufgabenkatalog des Art. 11 Satz 2 BayMG wiederfindet oder nicht. Hoffmann-Riem hat in einem Gutachten 1993 ausgeführt: „Der Wirkungskreis einer juristischen Person des öffentlichen Rechts wird durch den Aufgabenbereich bestimmt und begrenzt, wie er sich aus den Zielen der Einrichtung der juristischen Person und insbesondere aus speziellen Aufgabenzuweisungen und Handlungskompetenzen erschließen lässt. Daher müssen gesetzliche Grundlagen einer juristischen Person auf Grenzen des Handlungsfeldes hin überprüft werden.“ (Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten; Bd. 3, S. 30). Der gesetzliche Aktionsradius der Landeszentrale wird maßgeblich durch Art. 1 Abs. 1 BayMG bestimmt. Darin sind Entwicklung und Förderung von Rundfunk eingeschlossen. Die Förderaufgaben sind dabei „an den Auftrag der Grundrechtsverwirklichung gebunden, insbesondere sollen sie die Funktionsfähigkeit der Medienordnung durch Abbau struktureller Schwachstellen sichern helfen.“ (Hoffmann-Riem, aaO., S. 33) Das gilt auch dann (schon), wenn sich eine spezielle Förderaufgabe (noch) nicht im Katalog des Art. 11 Satz 2 BayMG mit den wichtigsten Aufgaben der Landeszentrale findet. Dass die Internetplattform der Grundrechtsverwirklichung von bayerischen Rundfunkanbietern und der Landeszentrale selbst nützlich sein kann, wird von der Gutachterin nicht grundsätzlich bestritten. Ihre Frage nach „der Notwendigkeit der Errichtung dieser Internetplattform“ hat keinen rechtlichen Maßstab.

Wenn die Sache nützlich ist und den gesetzlichen Rahmen nicht sprengt, der die Aufgabenwahrnehmung durch die Landeszentrale begrenzt, ist die allgemeine Mahnung Kosten und Nutzen in ein angemessenes Verhältnis zu bringen und sparsam zu wirtschaften grundsätzlich immer angebracht. Dafür, dass die Organe der Landeszentrale diese ihre originäre Aufgabe nicht ernst nähmen, ist der Kritik Verwertbares nicht zu entnehmen.

Im Ansatz richtig ist die Frage gestellt, ob eine öffentliche Institution Aufgaben wahrnehmen soll, die genauso gut oder vielleicht besser von Privaten erfüllt werden könnten. Allerdings ist bei einer überschlägigen Bewertung der Veranstaltungen der Landeszentrale nicht zu erkennen, dass sie wettbewerbsverzerrend im Markt tätig wäre. Es ist sicher kein Zufall, dass auch außerhalb Bayerns Veranstaltungen wie die Lokalrundfunktage oder Medientage nicht von frei am Markt agierenden Wirtschaftsunternehmen konzipiert und organisiert werden. Gerade die von der Landeszentrale abgedeckten Themenfelder wären im Zweifel inhaltlich bei privatwirtschaftlichen Unternehmen mit Eigeninteressen kaum richtig aufgehoben. Gleichwohl wird die Landeszentrale gut beraten sein, in diesem Bereich besonders sensibel zu bleiben.

d) Zur Kritik an den Beteiligungen der Landeszentrale (Rn. 124)

Aus der Auflistung und Darstellung der Beteiligungen ergebe sich, meint die Gutachterin, „dass die Beteiligungen sowie Mitgliedschaften der BLM an Unternehmen, Vereinen bzw. Stiftungen rein zahlenmäßig zu umfangreich und inhaltlich zu unstrukturiert sind.“ Den Maßstab für die vorgeblich rechtsgutachterliche Bewertung der Zahl der Beteiligungen bleibt die Autorin schuldig. Im Medienrecht ist keiner zu finden. Auch aus dem sonstigen öffentlichen Recht, soweit hier einschlägig, ist die verbindliche Festlegung einer Höchstzahl von Beteiligungen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts nicht bekannt.

Der Vorwurf, die Beteiligungen seien „inhaltlich zu unstrukturiert“, ist seinerseits so pauschal, dass man nicht viel damit anfangen kann. Die Benennung mehrerer Institutionen, die sich derselben generellen Zielsetzung verschrieben haben und an denen sich die Landeszentrale parallel beteiligt, rechtfertigt den Vorwurf des ineffizienten Mitteleinsatzes durch diese Mehrfachbeteiligungen noch nicht. Im Gutachten fehlen jegliche Untersuchungen und Aussagen darüber, ob die unterschiedlichen Institutionen möglicherweise verschiedene Schwerpunktsetzungen bei ihrer Zielerreichung haben und möglicherweise auch unterschiedliche Publika erreichen, sodass sich eine Beteiligung an mehreren durchaus als sinnvoll und nicht verschwendet darstellen kann. Die Landeszentrale hat ihre Beteiligungen bereits auf den Prüfstand gestellt. Der Präsident ist einerseits dem Obersten Rechnungshof, andererseits den Gremien der Landeszentrale hinsichtlich der Beteiligungen rechenschaftspflichtig. Die Gutachterin kann zu den Beteiligungen eine private Meinung haben. Diese Meinung mag auch in die Entscheidungsprozesse einfließen. Allein auf Grund der undifferenzierten Pauschalwertungen der Gutachterin lassen ihre Aussagen aber eine abschließende Beurteilung nicht zu. Konkrete Schlussfolgerungen können daraus nicht abgeleitet werden.

aa. afk

Die Kritik am afk erscheint abstrus. So etwa, wenn der „Erfolg“ der Aus- und Fortbildungsbemühungen der Landeszentrale durch den afk an der Hörerreichweite der Ausbildungsradios gemessen wird (Rn. 136). Das ist abwegig. Sofern gerügt wird, die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen seien zu programmlastig und es finde überhaupt keine Ausbildung für Werbeverkäufer statt, könnte man daraus mit besserer Begründung eine Ausweitung der Aktivitäten in der Aus- und Fortbildung ableiten als die Forderung, den afk einzustellen. Die Kritik, dass es nur in den Großstädten afk.s gibt, die Landeszentrale aber „gerade auch im ländlichen Raum“ dem lokalen Rundfunk zum Erfolg zu verhelfen habe, geht ersichtlich an der Sache vorbei. Die Einrichtung von mehr Aus- und Fortbildungsradios erwägt die Gutachterin selbst nicht. Sie ist für Streichung der wenigen bestehenden. Welchen Stellenwert hat in diesem Zusammenhang die Kritik der Konzentration der bestehenden Kanäle auf Großstädte? Es geht doch in erster Linie um den Ausbildungserfolg und nicht um ein publizistisches Informationsinteresse gerade an Praktikantenprogrammen. Wenn die Gutachterin an späterer Stelle kritisiert, dass der Nutzen der afk-Absolventen beispielsweise auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu Gute komme, so wird diese Kritik von der Landeszentrale geteilt. Ein erster Anfang zur Ausräumung dieser Kritik ist mit der Beteiligung des Bayerischen Rundfunks an der afk-GmbH gemacht. Weitere

Schritte sollten folgen. Das ist dennoch kein Argument gegen das Ausbildungskonzept der Landeszentrale.

Die Einsichten zur angeblichen Nachrangigkeit der Aufgabe, weil lediglich ein Beitrag zu leisten sei (z.B. Rn. 173 bis 177), wurden bereits oben wiederlegt. Die Landeszentrale hat nicht etwa einen Beitrag statt einer Aufgabe. Vielmehr besteht ihre vom Gesetz zugewiesene Aufgabe darin, einen Beitrag zur Erfüllung einer (größeren) Aufgabe zu leisten, die **nicht allein ihre Aufgabe** ist – und dennoch unter den wichtigsten Aufgaben aufgezählt wird. Der Gesetzgeber sieht offensichtlich die Aus- und Fortbildung der Medienschaffenden zumindest auch als Aufgabe der zugelassenen Rundfunkveranstalter sowie von Ausbildungsinstitutionen. Dem wird man zustimmen können. Wenn die Landeszentrale im Rahmen ihrer Trägerschaftsverantwortung als „die andere Rundfunkanstalt“ anzusehen ist und de iure Veranstaltereneigenschaft besitzt, spricht überhaupt nichts dagegen, sie an der Aus- und Fortbildung zu beteiligen, weil auch dies ein Aspekt der Qualitätssicherung der Programme ist. Die Landeszentrale nimmt hier originäre Trägerschaftsverantwortung und öffentliche Verantwortung wahr. Aus- und Fortbildung der Rundfunkschaffenden ist im Trägerschaftsmodell eine natürliche Aufgabe auch der Trägereinheit Landeszentrale. Sie ist ihr indes vom Gesetzgeber nicht allein aufgebürdet. Dieser sieht offenbar die zugelassenen Anbieter selbst in der Pflicht. Damit liegt aber keine subsidiäre Aufgabe vor, die man getrost vernachlässigen kann, sondern eine (Teil-) Aufgabe die mit – oder neben – anderen Aufgabenträgern **zu erfüllen ist**.

#### bb. Stiftung Medienpädagogik

Ein ähnliches Missverständnis liegt den Ausführungen zum Beitrag der Landeszentrale zur Medienpädagogik und Medienerziehung zu Grunde. So wenig aus der Aufzählung einzelner Aufgaben in Art. 11 Satz 2 BayMG eine Rangfolge abgeleitet werden kann, so wenig ist dies aus der Nennung zweier Aufgaben (Medienpädagogik und Medienerziehung) innerhalb einer Nummer der Vorschrift zulässig. Es obliegt vielmehr der Entscheidung der Organe der Landeszentrale – und nicht der Gutachterin – mit welcher Gewichtung und Intensität diese Aufgaben erfüllt werden. Die Behauptung, die beiden Aufgaben seien zwingend gleichgewichtig zu erfüllen, entbehrt jeder Grundlage. Das klassische Falschzitat in Rn. 164, die Aufgaben der BLM würden „nach Art. 12 Abs. 1 BayMG ... vom Medienrat wahrgenommen“, macht's nicht besser. Die Aufgaben der Landeszentrale werden vom Medienrat wahrgenommen, soweit nicht der Präsident oder der Verwaltungsrat selbstständig entscheidet, steht im Gesetz, das insofern nicht ganz auf der Höhe der Zeit ist, als es an dieser Stelle die Zuständigkeiten der weiteren Organe (ZAK, KEK, DLM) nicht berücksichtigt. Dass der Medienrat die Gründung der Stiftung und die Ausstattung mit 3 Mio. € Stiftungskapital beschlossen hat, liegt daran, dass es sich hierbei um kein Geschäft der laufenden Verwaltung in Zuständigkeit des Präsidenten gehandelt hat, sondern eher um eine Grundsatzangelegenheit (Art. 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BayMG). Daraus ist keinesfalls der Schluss zwingend, dass der Medienrat insgesamt für die

Wahrnehmung der Aufgabe „einen Beitrag zur Medienpädagogik und Medien-  
erziehung zu leisten“ das allein zuständige Organ sei. Zumindest ist die Medien-  
pädagogik unter den Einzelaufgaben des Medienrats in Art. 12 Abs. 2 Satz 2  
BayMG nicht ausdrücklich aufgeführt.

Es ist zwar richtig, wenn die Autorin darlegt, dass der Medienrat als gesamtes  
Gremium über die Verwendung der Mittel durch die Stiftung nicht zu entschei-  
den hat. Hier ist eine Rückbindung an den Medienrat immerhin durch starke  
Präsenz von Medienratsmitgliedern in den Gremien der Stiftung gewährleistet.  
Inwiefern aber das Haushaltsbudgetrecht des Medienrats tangiert sein sollte  
(Rn. 165) bleibt unerfindlich. Über die Einsetzung des Stiftungskapitals hat der  
Medienrat entschieden und damit sein Haushaltsbudgetrecht wahrgenommen.  
Dass er bei zukünftigen Budgetierungen durch die einmalige Einrichtung der  
Stiftung in seinen Entscheidungen gebunden wäre oder dass die Stiftung Be-  
schlüsse fassen könnte, die zwangsläufig Zahlungsverpflichtungen der Landes-  
zentrale auslösten, über der der Medienrat im Rahmen des Haushaltsbudget-  
rechts dann nicht mehr entscheiden könnte, wird von der Gutachterin nicht  
einmal behauptet. Es stellt sich aber weder die Frage, ob der Medienrat „seine  
Aufgabe“ nach Art. 11 Satz 2 Nr. 15 BayMG ausreichend wahrnehme (denn sie  
ist ihm nicht ausdrücklich zugewiesen), noch ist zu sehen, wie sein Haushalts-  
budgetrecht tangiert wäre.

Die Anklänge an wirtschaftliche „Verflechtungen“ bei der Darstellung der medi-  
enpädagogischen Kooperationen mag beabsichtigt sein oder nicht. Treffend  
sind sie keinesfalls, denn eine so große gesellschaftspolitische Aufgabe, die  
durchaus einen Trägerschaftsbezug hat, denn die Landeszentrale nimmt auch  
insoweit – dieses Mal gegenüber den Mediennutzern – Verantwortung für die in  
ihrer Trägerschaft verbreiteten Programme wahr, kann ohne Kooperation nicht  
gelingen. Der Aufgabenbeschreibung als „Beitrag leisten“ ist Kooperation gera-  
dezu immanent. Über Art und Weise der kooperativen Aufgabenwahrnehmung  
einschließlich des Personaleinsatzes haben die Organe der Landeszentrale – im  
Rahmen der öffentlichen Zweckbindung autonom – zu entscheiden.

Ganz am Rande: Mitarbeiter der Landeszentrale arbeiten ehrenamtlich in der  
Stiftung, d. h. ohne Vergütung! Die Stiftung hat keinen Geschäftsführer (s. §§ 6  
bis 8 der Satzung); schon gar keinen, der einen Dienstwagen besäße und erst  
recht keinen, der Dienstwagen privat nutzen dürfte (Rn. 135). Während die sys-  
tematische Stellung der Kritik im ORH-Bericht zu Gehältern nebenamtlicher Ge-  
schäftsführer von Tochtergesellschaften eventuell missverstanden und bei ober-  
flächlicher Lektüre auf die Stiftung bezogen werden könnte, ist der Bericht hin-  
sichtlich der Dienstwagennutzung ganz eindeutig: es geht bei dieser Kritik un-  
übersehbar nicht um die Stiftung Medienpädagogik.

Und zum Schluss: Das Stiftungskapital steht auch nach einer Auflösung der Stif-  
tung (Rn. 186) „unmittelbar und ausschließlich zur Förderung des Stiftungszwecks“ zur Verfügung (§ 15 Satz 2 der Stiftungssatzung)<sup>1</sup>. Darauf hat die Stif-  
tungsaufsicht bestanden.

---

<sup>1</sup> [http://www.stiftung-medienpaedagogik-bayern.de/dateien/Satzung\\_endfass\\_ohne\\_Unterschriftsseite.pdf](http://www.stiftung-medienpaedagogik-bayern.de/dateien/Satzung_endfass_ohne_Unterschriftsseite.pdf)

5) Zu den Empfehlungen für die Zukunft (Rn. 145):

Die medienpolitischen Empfehlungen basieren ganz wesentlich auf der irrigen Unterscheidung der Autorin zwischen angeblichen Kern- und Gestaltungsaufgaben im geltenden Art. 11 Satz 2 BayMG sowie der Fehlinterpretation der differenzierten Umfänge in den Aufgabenbeschreibungen. Dazu ist vorangehend schon alles Notwendige gesagt. Die fehlende rechtliche Basis der gutachterlichen Annahmen erfasst auch die Empfehlungen.

Der Vorschlag einer Programmebeobachtung, die „vorrangig auf Beschwerden oder konkrete Verdachtsmomente tätig wird“, bewegt sich außerhalb der Vorgaben der Bayerischen Verfassung. Abgesehen davon müsste erläutert werden, woraus sich bei fehlender Programmebeobachtung ohne Beschwerden von außen konkrete Verdachtsmomente ergeben sollten. Die Behauptung, das in der Landeszentrale praktizierte System aus Anlass-, Routine- und Zufallskontrollen sei nach dem BayMG nicht erforderlich (Rn. 199), ist haltlos. Tatsächlich findet keineswegs eine flächendeckende Programmebeobachtung aller genehmigten Angebote statt. Über die Jahre hin hat sich jedoch gezeigt, dass eine grundsätzlich rechtmäßige Programmgestaltung durch die privaten Anbieter, bei der einzelne Verstöße die Ausnahme sind, nur durch regelmäßige Kontrollen und gegensteuernde Maßnahmen erreicht werden kann. Personell aufwändige Programmanalysen finden tatsächlich nur nachträglich und nicht flächendeckend, sondern schwerpunktmäßig statt. Die Sorge für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen (Art. 11 Satz 2 Nr. 1 BayMG) zählt auch die Gutachterin zu den unverzichtbaren Pflichtaufgaben der Landeszentrale. Diese Aufgabe ist trägerschaftsimmanent, wie ein Vergleich mit Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayRG beweist, aber nicht trägerschaftsexklusiv, wie ein Vergleich mit den Überwachungsaufgaben von Landesmedienanstalten der anderen Länder zeigt. Hinzu kommen im Trägerschaftsmodell weitere Gestaltungsaufgaben. Es ist nichts dafür dargetan, dass, wodurch und an welcher Stelle die Landeszentrale bei der Programmebeobachtung ihre Gebührenmittel in nicht zu vertretender Weise verschwende. Gleichwohl formuliert die Gutachterin zur Programmebeobachtung apodiktisch: „sie ist personell und finanziell erheblich zurückzunehmen, ...“ (Rn. 199).

III. Fazit

Frau Professorin von Wallenberg hat im Auftrag des VBL eine medienpolitische Stellungnahme in der Form eines Rechtsgutachtens erarbeitet. Juristische Substanz – de lege lata – kann allenfalls den Passagen attestiert werden, die eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung der Landeszentrale (Art. 21 Abs. 2 Satz 1 BayMG i.V.m. Art. 105 Abs. 1 Nr. 2, Art. 7 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Haushaltsordnung) anmahnen. Zumeist beschränken sich die Forderungen der Gutachterin jedoch nicht auf diesen Appell. Andererseits kann die Autorin keine konkreten Fakten benennen, die Maßstab und Grundlage für ihre Wertungen und Vorschläge sein könnten, die mit ihrer überschießenden Tendenz die fehlende juristische Basis der übrigen Bewertungen und Vorschläge teilen. Im Vorwort führt Stettner aus, die Schrift könne für die BLM Anlass sein zu prüfen, ob all ihre Geschäftsfelder noch die Berechtigung besitzen, die notwendig ist, um sie mit öffentlichen Mitteln weiter fortzuführen. Jede Institution wird gut beraten sein, Anlässe zur Selbstreflexion zu nutzen. Dabei mag man tendenziell lohnende Felder der Überprüfung vor allem bei den Beteiligten



gen, beim Veranstaltungswesen oder sonstigen sog. Randtätigkeiten der Landeszentrale vermuten. Der Gutachterin gebührt das Verdienst, die Geschäftsberichte der Landeszentrale akribisch durchforstet zu haben. Ihre Schlussfolgerungen etwa im Bereich der Beteiligungen, die sie recht pauschal als „inhaltlich zu unstrukturiert“ bezeichnet, geben nur schwache Anstöße und kein Handwerkszeug für die Selbstreflexion her. Für die Behauptung einer „rein zahlenmäßig“ unzulässigen Beteiligung fehlt auch die wissenschaftliche Basis.

Man kann dem Auftraggeber nur wünschen, dass die Hauptforderungen des Gutachtens nach einer drastischen Aufgabenreduktion der Landeszentrale nicht verwirklicht werden, die eine Änderung des Art. 111a BV voraussetzen würden, da kaum damit zu rechnen sein wird, dass nach dem Ende des verfassungsrechtlichen bayerischen Sonderwegs Einstimmigkeit unter den Ländern für einen staatsvertraglichen bayerischen Sonderweg der finanziellen Förderung lokaler und regionaler Fernsehprogramme aus Rundfunkgebührenmitteln durchsetzbar sein wird. Schon die besser begründbaren Versuche Bayerns, einen bayerischen Sonderweg bei der Ausstattung der Landeszentrale mit Rundfunkgebührenmitteln zu vereinbaren, sind bisher an der Ablehnung der übrigen Länder gescheitert.