

Staatliche Medien: Informationsauftrag vs. Propaganda

Von *Louise Dietz* und *Kateryna Ihnatovych*¹

Louise Dietz

Studentin der Juristischen Fakultät

der Humboldt Universität Berlin, 6. Semester

Deutschland

Kateryna Ihnatovych

Studentin der Juristischen und der Journalistischen Fakultät

der Taras-Shevchenko-Universität Kiew, 6. Semester

Ukraine

Die Maidanbewegung 2013-2014 gab auch den Anstoß zu strukturellen Veränderungen der staatlichen Medien in der Ukraine. Gegenstand der Untersuchung bildet die Fragestellung, ob die geplanten Strukturveränderungen geeignet sind, objektive Berichterstattung ohne staatliche Einflussnahme zu gewährleisten. Ein Vergleich mit den in Deutschland vorhandenen Vorkehrungen zum Schutz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor staatlichen Beeinträchtigungen ermöglicht eine Einschätzung der geplanten Änderungen.

¹ Dieser Beitrag ist im Rahmen des Austauschseminars Netzwerk Ost-West 2014 zwischen HU Berlin und Taras-Schewchenko-Universität Kiew entstanden und berücksichtigt Entwicklungen bis Ende Oktober 2014. Er ist mit anderen Seminarbeiträgen auch im folgenden Sammelband abgedruckt: Dimitri Kessler / Ilya Levin (Hrsg.): Staats- und Rechtsschutz im demokratischen Strafrecht in Deutschland und der Ukraine - Beiträge aus dem Kiew-Berlin-Austauschseminar 2013 des studentischen Netzwerks Ost-West (Schriftenreihe zum internationalen Einheitsrecht und zur Rechtsvergleichung, Band 52, Hamburg 2015, 292 Seiten, Verlag Dr. Kovac, ISBN 978-3-8300-8417-4).

A. Einleitung

Sind ukrainische und deutsche Medien frei von staatlicher Einflussnahme? Die Beantwortung dieser Fragestellung spannt einen Bogen zwischen historisch-politischen und rechtlichen Entwicklungen. Es bedurfte daher bei der Bearbeitung einer Recherche, die sowohl Gesetze als auch die aktuelle Presse heranzog und die geschichtlichen Ereignisse der beiden Länder berücksichtigte.

Eine freie Presse als *conditio sine qua non* der Demokratie ist unumstritten.² Gängige Praxis ist sie aber nicht. Staatliche Medien sind in dieser Hinsicht besonders sensibel. Es bedarf wirksamer Vorkehrungen, um sie vor staatlichen Einflüssen zu schützen. Im Rahmen dieses Beitrages soll untersucht werden, wie in Deutschland die staatlichen Medien vor Beeinflussung geschützt werden und ob diese Mechanismen auf staatliche Medien in der Ukraine übertragbar sind.

Unter B erfolgt eine Erläuterung der Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. Anschließend wird die aktuelle Lage der staatlichen Medien in der Ukraine betrachtet (unter C). Danach werden die Grundzüge der geplanten Veränderungen der staatlichen Medien in der Ukraine erarbeitet (unter D). Bevor ein Fazit gezogen wird (unter F), erfolgt eine Analyse der geplanten Änderungen (unter E). Dabei soll insbesondere berücksichtigt werden, inwieweit die deutschen Schutzmechanismen vor staatlicher Einflussnahme auch auf die ukrainischen staatlichen Medien übertragen werden können.

² Thum, Kai, Pressefreiheit in der modernen Demokratie, AfP 2006, 17.

B. Staatliche Medien in Deutschland

I. Das Gebot der Staatsferne

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs war das Betreiben von Rundfunkanlagen durch deutsche Stellen zunächst verboten. Die beschlagnahmten Sender wurden von den Besatzungsmächten betrieben, die den Rundfunk erst nach und nach wieder in deutsche Hand gaben.³ Dabei legten die Besatzungsmächte großen Wert darauf, jeglichen staatlichen Einfluss auf den Rundfunk auszuschalten.⁴ Es wurden in den drei westlichen Besatzungszonen Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts geschaffen. Sie erhielten das Recht der Selbstverwaltung und unterlagen zum Teil einer eng umrissenen Rechtsaufsicht. Die Grundsätze der Programmgestaltung sowie die Bestimmungen über ihre Aufgaben, Organisation und Wirtschaftsführung verfolgten das Ziel, die Unabhängigkeit der Anstalten vom Staat und ihre politische Neutralität zu sichern.⁵

Diese Prämisse der Unabhängigkeit von staatlichen Einflüssen, die von den Besatzungsmächten als notwendige Reaktion auf den Missbrauch der Rundfunkanstalten zu Propagandazwecken eingeführt wurde, leitete das BVerfG später aus Art. 5 Abs. 1, 2 GG als „Gebot der Staatsferne“ im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ab.⁶ Das BVerfG hielt fest, dass Art. 5 GG mehr

³ BVerfGE 12, 205, 210.

⁴ BVerfGE 12, 205, 210.

⁵ BVerfGE 12, 205, 210.

⁶ BVerfGE 12, 205, 260 ff.; BVerfGE 57, 295, 320; BVerfGE 73, 118, 152; BVerfGE 95, 220, 234; zum Gebot der Staatsferne: Gröpl/Windhorst/von Coelln, Studienkommentar GG, München 2013, Art. 5 Rn. 16; Heinrich, Jürgen, Wie sich Medien finanzieren, Informationen zur politischen Bildung Nr. 309/2010, Bonn 2010.

enthält als nur das individuelle Grundrecht des Bürgers gegenüber dem Staat auf Respektierung einer Freiheitssphäre, innerhalb welcher er seine Meinung ungehindert äußern kann. Durch Art. 5 Abs. 1 2 GG ist auch die institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung gewährleistet.⁷ Folglich widerspräche es dieser Verfassungsgarantie, wenn der Staat mittelbar oder unmittelbar die Presse oder einen Teil von ihr steuern könnte.⁸

Der Rundfunk gehört ebenso wie die Presse zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluss auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird.⁹ Dabei ist die institutionelle Freiheit für den Rundfunk nicht weniger wichtig als für die Presse. In Art. 5 GG kommt das eindeutig zum Ausdruck, wenn Absatz 1 Satz 2 neben der Pressefreiheit „die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film“ gewährleistet.¹⁰

Sollen staatliche Medien also ihrer „öffentlichen Aufgabe“ gerecht werden, ist ein Mediensystem von Nöten, das so ausgestaltet ist, dass diese Aufgabe auch zu bewältigen ist.¹¹ Sowohl publizistische Vielfalt als auch Kritik und Kontrolle am Verhalten von staatlichen Organen und Politikern können Medien nur dann leisten, wenn sie nicht von Staatsseite beherrscht

werden. Unabdingbare Voraussetzung ist daher eine Organisation der staatlichen Medien, die grundsätzlich unabhängig von staatlichem Einfluss ist.

II. Inhaltliche, kompetenzielle und institutionelle Vorkehrungen

Das BVerfG leitet aus der Rundfunkfreiheit ab, dass es einer positiven Rundfunkordnung bedarf, und verlangt vom Gesetzgeber eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der Meinungen im Rundfunk in uneingeschränkter Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.¹² Der deutsche Gesetzgeber hat daher zur Verwirklichung seiner Schutzpflichten den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit einem großzügigen Regelungsgeflecht überzogen. Finanzierung, Aufsicht, Verhältnis zu privaten Medien, föderaler Aufbau und Aufgaben sind in Staatsverträgen und der Rundfunkordnung geregelt.

1. Finanzierung

2008 produzierte das ZDF rund 688.200 Minuten Programm pro Jahr (inklusive seiner Programmleistung für 3sat) und erhielt dafür 7.214,9 Millionen Euro Rundfunkgebühren. Eine Minute ZDF Fernsehen kostete im Durchschnitt folglich etwa 2.500 Euro.¹³

⁷ BVerfGE 10, 118, 121.

⁸ BVerfGE 12, 205, 260.

⁹ BVerfGE 12, 205, 260 f.

¹⁰ BVerfGE 12, 205, 261.

¹¹ *Branahl, Udo /Eberwein, Tobias*, Was Medien dürfen und sollen: Sensation und Gesetze, Informationen zur politischen Bildung Nr. 309/2010, Bonn 2010, S. 9.

¹² BVerfGE 12, 205, 262 f.; BVerfGE 119, 181, 214; BVerfGE 121, 30, 50; *Bumke / Voßkuhle*, Casebook Verfassungsrecht, Thüringen 2013, Rn. 638; *Bethge*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., München 2014, Art. 5, Rn. 97.

¹³ *Heinrich, Jürgen*, Wie sich Medien finanzieren, Informationen zur politischen Bildung Nr. 309/2010, Bonn 2010.

a) *Notwendigkeit und staatsfreie Gestaltung der Gebührenfinanzierung*

Warum müssen staatliche Medien öffentlich finanziert werden? Die öffentliche Finanzierung dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 12 Absatz 1 des Rundfunkstaatsvertrages (RStV). § 12 Abs. 1 RStV hält fest, dass die Finanzausstattung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen hat, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.¹⁴ Der Rundfunkbeitrag ermöglicht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer gegenständlichen und meinungsmäßigen Vielfalt entspricht.¹⁵

Des Weiteren muss sachwidrige Einflussnahme auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten ausgeschlossen werden. Das wäre unter anderem dann der Fall, wenn der Staat den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Gelder kürzen könnte, sobald die Berichterstattung der Rundfunksender nicht den Wünschen der Politiker entspräche. Damit das nicht ohne Weiteres möglich ist, hat das BVerfG in seinem 8. Rundfunkurteil aus dem Jahr 1994 festgestellt, dass die Festsetzung der

¹⁴ Gall, Andreas in: Hahn, Werner/Vesting, Thomas, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl., München 2012, RBeitrStV § 1, Rn. 2.

¹⁵ BVerfGE 87, 181, 199; BVerfGE 73, 118, 158; Gall, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RBeitrStV § 1, Rn. 4.

Rundfunkgebühren staatsfern ausgestaltet sein muss.¹⁶ Deshalb wurde eine unabhängige Expertenkommission mit der Prüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betraut.¹⁷ Im Anschluss an die Gebührenempfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) müssen noch die 16 Landtage in Deutschland der Gebührenempfehlung förmlich zustimmen.¹⁸ Sie können dabei aber die Höhe der Rundfunkgebühren nicht willkürlich festlegen, sondern dürfen, wenn sie vom Vorschlag der KEF abweichen möchten, dies nur im Rahmen rundfunkverfassungsrechtlich zulässiger Kriterien tun. So vor allem, um die soziale Angemessenheit der Rundfunkgebühren oder den freien Informationszugang sicherzustellen.¹⁹

Neben dem Rundfunkbeitrag sind auch Erträge aus Rundfunkwerbung eine bedeutsame Einnahmequelle für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.²⁰

Das BVerfG hält die Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundsätzlich für verfassungsrechtlich zulässig.²¹ Unter dem Gesichtspunkt staatlicher und parteipolitischer Einflussmöglichkeiten befand das BVerfG die Werbe-

¹⁶ Vgl. BVerfGE 90, 60, 93 ff.

¹⁷ Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Entstehungshintergrund, Aufgaben und Zusammensetzung, <http://www.kef-online.de/inhalte/aufgaben.html> (Stand 28.06.2014).

¹⁸ Goerlich, Helmut / Zimmermann, Ralph, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV § 7 Rn. 2 ff.

¹⁹ BVerfGE 90, 60, 103 f.; Goerlich/Zimmermann, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RFinStV § 7 Rn. 4.

²⁰ Libertus, Michael, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 13 Rn. 70.

²¹ Libertus, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 13 Rn. 74.

finanzierung bei dem früheren Verfahren der Rundfunkgebührenfestsetzung durch die Landesparlamente sogar zur Stärkung der Unabhängigkeit geeignet, solange sie hinter die Gebührenfinanzierung zurücktrete.²² Das notwendige Zurücktreten der Werbefinanzierung hinter die Gebührenfinanzierung begründet das BVerfG damit, dass sie darin Risiken einer Rücksichtnahme auf Interessen der Werbewirtschaft oder einer Ausrichtung des Programms nach Massenattraktivität sehe.²³ Da mittlerweile nicht mehr die Landesparlamente die Höhe der Finanzierung festsetzen (s.o.), könnte angedacht werden, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gänzlich werbefrei zu gestalten. Auf Seite des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht kein Anspruch auf eine sogenannte Mischfinanzierung²⁴ und der Gesetzgeber darf diese Art der Finanzierung gesetzlich beschränken oder unterbinden, sofern die Finanzierung auf andere Weise gesichert ist.²⁵ Ein werbefreier öffentlich-rechtlicher Rundfunk wäre also rechtlich durchsetzbar. Gerade Fälle wie die – im öffentlich-rechtlichen Fernsehen verbotene – (*angebliche*) Schleichwerbung bei dem Format „Wetten, dass...?“²⁶ lassen vermuten, dass

Einfluss aus der Werbewirtschaft nicht gänzlich zu unterbinden ist. Werbeeinnahmen verringern aber auch die Abhängigkeit von der Beitragsfinanzierung, wodurch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zumindest ein geringes Maß an finanzieller Unabhängigkeit ermöglicht wird.²⁷ Gänzlicher Verzicht auf Werbeeinnahmen würde dann folglich wieder Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf die Programmgestaltung eröffnen.²⁸ Auch nach dem BVerfG wirkt die staatsfreiheitsichernde Funktion der Wirtschaftswerbung²⁹ auch nach Erschaffung der KEF fort.³⁰

Um diese positiven Aspekte einer Werbefinanzierung durch ein Verbot nicht zu nichte zu machen, müssten Vorkehrungen getroffen werden, um die Staatsferne weiter zu gewährleisten.³¹

b) *Regelung des Rundfunkbeitrags*

Mit dem Inkrafttreten des fünfzehnten Rundfunkänderungsvertrages zum 01.01.2013 wurde die bis dahin geltende Rundfunkgebühr durch einen Rundfunkbeitrag abgelöst. Der Rundfunkbeitrag wird von ARD, ZDF und Deutschlandradio im privaten Bereich für jede Wohnung (§ 2

²² BVerfGE 83, 238, 311; BVerfGE 90, 60, 91 f.; BVerfGE 119, 181, 219 f.; *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 13 Rn. 74.

²³ BVerfGE 119, 181, 220; *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 13 Rn. 74.

²⁴ BVerfGE 74, 297, 341 f.; BVerfGE 119, 181, 220; *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 13 Rn. 81.

²⁵ BVerfGE 74, 297, 324; BVerfGE 119, 181, 220; *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 13 Rn. 81.

²⁶ <http://www.spiegel.de/kultur/tv/schleichwerbung-bei-wetten-dass-heftige-kritik-am-zdf-a-877280.html> (Stand 27.06.2014); <http://www.zeit.de/kultur/film/2013-01/wettendass-zdf-schleichwerbung-gottschalk> (Stand 27.06.2014).

²⁷ *Libertus*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 13 Rn. 82.

²⁸ *Loeb, Michael*, Werbung als Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 2004, 290, 296 f.

²⁹ BVerfGE 83, 310 f.; BVerfGE 87, 200; *Bullinger, Martin*, Rundfunkwerbung im Umbruch der Medien, ZUM 1985, 121, 129 f.; *Kresse, Hermann*, Wirtschaftswerbung und Art. 5 Grundgesetz, WRP 1985, 540; *Hesse, Konrad*, Werbung und Rundfunkfreiheit, ZUM 1987, 554.

³⁰ *Bosman, Wieland*, Verfassungsrechtliche Aspekte eines Werbeverbots für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ZUM 2003, 444, 452.

³¹ *Bosman*, ZUM 2003, 444, 452.

RBeitrStV) einkommensunabhängig automatisch erhoben. Leben mehrere Personen in einer Wohnung, wird nur einmal ein Beitrag entrichtet. Bestimmte finanzielle oder gesundheitliche Gründe können zu einer Ermäßigung oder sogar Befreiung von der Beitragspflicht führen. Im nicht-privaten Bereich wird der Betrag für jede Betriebsstätte (§ 5 RBeitrStV) erhoben. Die Neuregelung knüpft nicht mehr an die Begrifflichkeit des Rundfunkteilnehmers und das Vorhandensein von Rundfunkempfangsgeräten an.³²

Zu weit höheren Belastungen führt die Umgestaltung der Rundfunkgebühren bei Unternehmen mit vielen Filialen oder einem großen Fuhrpark. Kam es früher auf die Zahl der tatsächlich vorhandenen Radio- und Fernsehgeräte an, richtet sich die Höhe bei Unternehmen nun unter anderem nach der Menge der Beschäftigten, der Betriebsstätten und der Firmenfahrzeuge.³³ Der Drogeriemarktinhaber Rossmann zahlt beispielsweise nach eigenen Angaben zurzeit rund 280.000 Euro Rundfunkgebühren. Würden alle seine Beschäftigten an einem Standort arbeiten, wären nur 39.000 Euro fällig.³⁴ Aus gleichem Grund erhoben mehrere Unternehmen Klage.³⁵ Während

der rheinland-pfälzische und der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Neuregelung der Rundfunkgebühren für mit der jeweiligen Landesverfassung vereinbar erklärten,³⁶ findet sich in der Literatur kaum ein Vertreter, der dieser Ansicht folgt.

So befindet der Leipziger Staatsrechtler *Degenhart* in seinem Gutachten über die Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, das der Handelsverband Deutschland (HDE) in Auftrag gegeben hat, die Neuregelung für formell und materiell verfassungswidrig.³⁷ Die Abwendung vom Kriterium des Rundfunkteilnehmers als Gebührenzahler hin zu einem Rundfunkbeitrag, so *Degenhart* ist keine sogenannte Vorzugslast mehr. Im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handelt es sich bei Vorzugslasten um Gebühren und Beiträge.³⁸ Bei dem neuen Rundfunkbeitrag handelt es sich jedoch um eine Steuer. Das begründet er damit, dass eine Vorzugslast individuelle oder individualisierbare Vorteile voraussetzt.³⁹ Der Rundfunkbeitrag werde aber schon mit bloßer Inhaberschaft von Raumeinheiten fällig.⁴⁰

Degenhart führt weiter an, dass die Länder keine Kompetenz besäßen, eine solche Steuer zu erlassen, da Steuern nicht von

³² *Degenhart, Christoph*, Verfassungsfragen des Betriebsstättenbeitrags nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, Leipzig 2013, (im folgenden Rechtsgutachten), S. 5.

³³ Rundfunkbeitrag ist rechtmäßig, sz.de/1.1960491 (Stand 23.06.2014).

³⁴ Rundfunkbeitrag ist rechtmäßig, sz.de/1.1960491 (Stand 23.06.2014).

³⁵ Autovermieter Sixt klagt gegen „Gebührenwahnsinn“, http://www.focus.de/finanzen/news/unternehmen/millionenbelastung-fuer-autovermieter-gebuehrenwahnsinn-sixt-klagt-gegen-rundfunkbeitrag_aid_1075468.html (Stand 27.06.2014);

<http://www.sueddeutsche.de/medien/neuer-rundfunkbeitrag-firmen-bereiten-klagen-gegen->

rundfunkgebuehr-vor-1.1570157 (Stand 27.06.2014).

³⁶ GVBl S. 258, ber. S. 404, BayRS2251-17-S, VGH B 35/12 Urteil vom 13.05.2014.

³⁷ *Degenhart*, Rechtsgutachten, S. 13.

³⁸ *Degenhart*, Rechtsgutachten, S. 9 ; *Waldhoff, Christian*, in: Isensee/Kirchhof, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 116 Rn. 86 ff.

³⁹ *Degenhart*, Rechtsgutachten, S. 3, 9.

⁴⁰ *Degenhart*, Rechtsgutachten, S. 3.

den Sachkompetenzen der Länder aus Art. 70 ff. GG umfasst seien.⁴¹

Er nimmt außerdem einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG an.⁴² Die überproportional hohe Belastung von Filialbetrieben lasse sich nicht mit dem Gleichheitsgebot vereinigen.⁴³

c) *Eigene Stellungnahme*

Ganz gleich, ob die aktuelle Variante der Rundfunkgebühr der Verfassung entspricht oder nicht, um die beste Lösung handelt es sich dabei jedenfalls nicht. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten ist grundsätzlich begrüßenswert, denn die Staatsferne wird durch das Zwischenschalten einer unabhängigen Kommission ermöglicht. Darüber hinaus trägt die Rundfunkgebühr leider nicht ausreichend dazu bei, dass die öffentlich-rechtlichen Sender ihrem Informationsauftrag gerecht werden. Das liegt vor allem daran, dass nicht ausreichend Anreize geschaffen werden, solche Programme auszustrahlen, welche im besonderen öffentlichen Interesse liegen.

Nicht alle Programminhalte der öffentlich-rechtlichen Anstalten sind per se, eben weil es sich um Programme in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft handelt, im Interesse der Allgemeinheit. Deshalb stellt sich die Frage, ob auch das gesamte Programm durch eine Finanzierung durch die Allgemeinheit legitimiert ist.⁴⁴

⁴¹ Degenhart, Rechtsgutachten, S. 3, 10.

⁴² Degenhart, Rechtsgutachten, S. 4, 15.

⁴³ Degenhart, Rechtsgutachten, S. 3.

⁴⁴ Degenhart, Christoph, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, ZUM 2009, 374, 377.

Interessant erscheint deshalb besonders der Ansatz, das Angebotsfeld der öffentlich-rechtlichen Sender einer klaren Trennung zu unterwerfen zwischen Aktivitäten, die, weil im besonderen öffentlichen Interesse liegend, gemeinnützig erbracht⁴⁵ und insoweit von der Allgemeinheit finanziert werden, und Angeboten, die nach wirtschaftlichen Grundsätzen erbracht werden.⁴⁶ Es würden dann nur noch die Leistungen durch Gebühren finanziert werden, die nach der medienrechtlichen Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers nicht nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen erbracht werden sollen.⁴⁷ Für Sendungen, die nicht im Sinne des Informationsauftrags sind, müssten die öffentlich-rechtlichen Sender dann andere Finanzierungsmöglichkeiten finden.

2. *Aufsicht*

Die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk übernehmen in Deutschland bei allen Anstalten der Rundfunkrat, der beim ZDF dem Fernsehrat entspricht, da das ZDF kein Radioprogramm ausstrahlt, und der Verwaltungsrat. Grundsätzlich kommen den Gremien aller Anstalten die gleichen Hauptaufgaben zu: Der Rundfunkrat überwacht die Erfüllung des Programmauftrags und wählt den Intendanten, während der Verwaltungsrat

⁴⁵ Vgl. Bullinger, Martin, in: Badura/Dreier, Medien, Pressefreiheit, Rundfunkverfassung, Festschrift - 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 193, 196 f.

⁴⁶ Vgl. auch von Münch, Ingo, in: Osterloh/Schmidt/Weber, Die Rundfunkgebühr: Ein verfassungsrechtlich unhaltbares Fossil?, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 821, 823.

⁴⁷ Degenhart, ZUM 2009, 374, 378.

dessen Geschäftsführung beaufsichtigt.⁴⁸ Deren Mitglieder werden auf Vorschlag der gesellschaftlich relevanten Gruppen vom jeweiligen Landesparlament gewählt. Die Mitglieder der Verwaltungsräte bestimmt der Rundfunkrat aus seiner Mitte.⁴⁹ Welche als Gruppen als gesellschaftlich relevant anzusehen sind, unterscheidet sich von Bundesland zum Bundesland. Zumeist handelt es sich um gesellschaftliche Verbände. Dazu zählen unter anderem auch die in den Landesparlamenten vertretenen Parteien. Dass auch Mitglieder des Bundestages berufen werden können, ist eine Besonderheit, die sich nur in den ZDF-Gremien wiederfindet.⁵⁰

a) *Problematik der deutschen Gremien*

Das BVerfG hat im 14. Rundfunkurteil den Anteil "staatlicher und staatsnaher Mitglieder" auf ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums begrenzt.⁵¹ Wie sich die Rechtsprechung des BVerfG auf die restlichen Gremien auswirken wird, soll im Folgenden anhand des Beispiels Rundfunk Berlin Brandenburg (rbb) erläutert werden.

aa) *Der Verwaltungsrat des rbb*

Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung des Intendanten mit Aus-

⁴⁸ Hallenberger, Gerd, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, Informationen zur politischen Bildung Nr. 309/2010, Bonn 2010, 26, 27 f.

⁴⁹ <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/deutsche-fernsehgeschichte-in-ost-und-west/143361/gesellschaftliche-tv-kontrolle> (Stand 27.06.2014).

⁵⁰ <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/deutsche-fernsehgeschichte-in-ost-und-west/143361/gesellschaftliche-tv-kontrolle> (Stand 27.06.2014).

⁵¹ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 48, 51.

nahme der inhaltlichen Gestaltung der Angebote des rbb.⁵² Er wird jeweils für vier Jahre gewählt⁵³ und setzt sich aus sieben vom Rundfunkrat gewählten Mitgliedern, darunter mindestens drei Frauen sowie ein vom Personalrat gewähltes Personalratsmitglied, zusammen.⁵⁴

Im rbb-Verwaltungsrat sind überhaupt keine staatsnahen Vertreter im Sinne des 14. Rundfunkurteils.⁵⁵ Demnach wäre auch der rbb-Verwaltungsrat nach den vom BVerfG aufgestellten Kriterien verfassungsgemäß.

bb) *Der Rundfunkrat des rbb*

Der rbb-Rundfunkrat überwacht die Einhaltung des im rbb-Staatsvertrag festgelegten Auftrages und berät den Intendanten in allgemeinen Angebotsangelegenheiten.⁵⁶ Neben der Wahl des Intendanten, der Direktoren und der Verwaltungsratsmitglieder genehmigt der Rundfunkrat den Geschäftsbericht und stellt den jährlichen Wirtschaftsplan fest. Alle Aufgaben sind in § 13 rbb-Staatsvertrag definiert. Die Zusammensetzung des Rundfunkrates wird durch den rbb-Staatsvertrag, in § 14 Abs. 1 festgelegt. Der Rundfunkrat des rbb be-

⁵² § 18 Abs. 1 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 30. August/11. September 2013 (im Folgenden rbb Staatsvertrag).

⁵³ § 19 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag vom 25.06.2002.

⁵⁴ § 19 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag vom 25.06.2002.

⁵⁵ Mitglieder im Einzelnen auf http://www.rbb-online.de/unternehmen/der_rbb/gremien/verwaltungsrat/verwaltungsrat.html (Stand 28.06.2014).

⁵⁶ § 13 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag vom 25.06.2002.

steht aus 30 Mitgliedern. Aktuell ist er nur mit 29 Mitgliedern besetzt. Sieben der 29 Mitglieder sind von den Landesparlamenten in Berlin und Brandenburg entsandt, eines dieser Mitglieder hat während der laufenden Amtsperiode das Mandat im Berliner Abgeordnetenhaus niedergelegt. Darüber hinaus entsenden der Rat der Bürgermeister in Berlin sowie die kommunalen Spitzenverbände Brandenburgs jeweils ein Mitglied in den rbb-Rundfunkrat. Außerdem finden sich drei Vertreter anerkannter Glaubensgemeinschaften, 10 Vertreter von im Einzelnen gesetzlich bestimmten Verbänden (z.B. Gewerkschaften) und 6 Vertreter aus verschiedenen Bereichen des Gemeinwesens.⁵⁷ 7 von 30 (also 23,3 %) der Mitglieder sind folglich staatlich oder staatsnahe Entsandte. In dem aktuellen Rundfunkrat des rbb sind zurzeit laut Homepage des rbb zwei Mitglieder der CDU und drei der SPD sowie jeweils ein Mitglied der Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke entsandt. Rechnet man die Vertreter der Regierung und der kommunalen Spitzenverbände als „staatsnahe Vertreter“ im Sinne des 14. Rundfunkurteils noch hinzu, liegt der staatsnahe Anteil bei etwa 31%.

Bezüglich des rbb-Rundfunkrats bestehen, unter Anwendungen der Maßgaben des 14. Rundfunkurteils, mithin keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

b) *Eigene Stellungnahme*

Der oben angeführten Analyse des rbb-Rundfunkrats liegen Informationen zu Grunde, die sich im rbb-Staatsvertrag und auf der Homepage des Rundfunkrats des

⁵⁷ § 13 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag vom 25.06.2002.

rbb finden lassen.⁵⁸ Dem Internetauftritt der rbb ist allerdings nicht zu entnehmen, dass mehrere Mitglieder des Rundfunkrats neben der eigentlichen Aufgabe, für die sie in den Rundfunkrat entsandt worden sind, noch politischen Tätigkeiten in Parteien nachgehen.

So ist zum Beispiel Klaus Böger, der Präsident des Landessportbundes Berlin, Entsandter für den Landessportbund Berlin und Landessportbund Brandenburg. Bevor er 2009 Präsident des Landessportbundes wurde, übernahm er 1994 den Vorsitz der SPD-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus, welchen er bis 1999 innehatte. Von 1999 bis 2006 war er Senator des Landes Berlin für Bildung, Jugend und Sport.⁵⁹

Prof. Dr. Christine Färber, Entsandte des Landesfrauenrat Berlin e.V. und Frauenpolitischer Rat Brandenburg e.V., ist Vertrauensdozentin der Friedrich Ebert-Stiftung und Mitglied des Auswahlausschusses.⁶⁰ Zur Bundestagswahl 2009 stand sie für die SPD auf Listenplatz 8 der Landesliste Brandenburg.⁶¹

Matthias Köhne, seit 2006 Bezirksbürgermeister von Berlin-Pankow, der für den Rat der Bürgermeister im Rundfunkrat sitzt, gehört ebenfalls der SPD an.⁶² Zwar wurde er oben als staatsnahe Mitglied in der zweiten Rechnung schon berücksich-

⁵⁸ vgl. <http://www.rbb-online.de/rundfunkrat/startseite/index.html> (Stand 23.06.2014).

⁵⁹ <http://archiv.spd-berlin.de/geschichte/personen/a-k/boeger-klaus/> (Stand 23.06.2014).

⁶⁰ vgl. Lebenslauf auf <http://www.christinefaerber.de/5.html> (Stand 23.06.2014).

⁶¹ http://www.wen-waehlen.de/btw09/kandidaten/christine-faerber_13903.html (Stand 23.06.2014).

⁶² <http://matthias-koehne.de/> (Stand 23.06.2014).

tigt, welcher Partei er angehört, kann aus den Informationen, die der rbb auf seiner Internetseite präsentiert, nicht entnommen werden.

Nach dieser genaueren Betrachtung erscheint fraglich, ob der Einfluss der SPD wirklich nur knapp 7% (3 von 29 Mitgliedern) ausmacht, wo doch mindestens 3 weitere Mitglieder Ämter für die SPD innehatten oder haben bzw. sich bei der mit der SPD verbundenen Friedrich-Ebert-Stiftung einbringen. Zwar fällt die bloße Parteizugehörigkeit eines Mitgliedes, ohne zeitgleich auch ein politisches Mandat innezuhaben oder aber ein staatliches Amt von gewissem Rang und Relevanz zu bekleiden, nicht unter den Begriff der staatsnahen Vertreter nach der funktionalen Betrachtungsweise des BVerfG,⁶³ problematisch erscheint es aber unter einigen Gesichtspunkten dennoch. Zum einen ist zu kritisieren, dass ein Besucher der rbb Homepage nur dann von einer Parteizugehörigkeit erfährt, wenn zu jedem einzelnen Mitglied eine umfangreiche Recherche vorgenommen wird, denn die offizielle Homepage des rbb gibt darüber keine Auskunft. Zum anderen tritt man einer Partei für gewöhnlich aus Gründen solcher Überzeugungen bei, die sich auch im Parteiprogramm finden lassen. Im Idealfall verkörpert der entsandte des Landessportbundes Berlin und Landessportbundes Brandenburg nur einen Vertreter für die Interessen derer, für die er im Gremium sitzt. Fraglich erscheint aber, ob eine Person, die sich nach mehr als 15 Jahren in politischen Ämtern einer Partei in ein Gremium setzt, frei von allen Einflüssen dieser Partei handelt.

⁶³ BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF1/11, 1 BvF 4/11 –, juris Rn. 61.

Dieses Beispiel zeigt, dass es immer noch mehr Transparenz in den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht.

C. Staatliche Medien in der Ukraine

I. Verfassungsrechtliche Situation

Art. 34 Verfassung der Ukraine hält fest, dass jedem das Recht auf Gedanken- und Meinungsfreiheit, auf die freie Bekundung seiner Ansichten und Überzeugungen garantiert wird.

Jeder hat das Recht, frei Informationen zu sammeln, aufzubewahren, zu verwenden und mündlich, schriftlich oder auf andere Weise entsprechend seiner Wahl zu verbreiten.

Diese Grundfreiheit wird in speziellen Gesetzen ausgestaltet. Dies erfolgt z.B. durch das Gesetz der Ukraine „Über die Information“ und das Gesetz der Ukraine „Über Fernsehen und Rundfunk“.

II. Der ukrainische Fernsehmarkt

Insgesamt gibt es in der Ukraine mehrere Hundert Fernsehkanäle. Allerdings werden etwa 80 % des ukrainischen Fernsehmarkts von den kommerziellen Mediengruppen der Oligarchen kontrolliert.⁶⁴ Marktführer ist dabei die Inter-Mediengruppe von Dmytro Firtasch mit dem Kanal „Inter“, der einen Marktanteil von knapp 15 % erreicht.⁶⁵ An zweiter Position findet sich der Fernsehkanal „1+1“ von Igor Kolomojskij mit etwa 11 % (ihm sind außerdem die

⁶⁴ <http://www.freiheit.org/Aktuelle-Berichte/1804c24376i1p/index.html> (Stand 29.10.2014).

⁶⁵ <http://www.freiheit.org/Aktuelle-Berichte/1804c24376i1p/index.html> (Stand 29.10.2014).

Sender „2+2“, „TET“ und „City“ zuzuordnen).⁶⁶ Der Sender „Ukraine“ ist in den Händen von Rinat Achmetow, dem reichsten Mann der Ukraine. Viktor Pintschuck ist Eigentümer der Sender „ICTV“, „Novy“, „STB“, „M1“ und „Q-Tv“. Neben den privaten Sendern gibt es den Staatsrundfunk, der mit dem Sender „Erster Nationaler“ in der Ukraine den einzigen staatlichen Sender darstellt.⁶⁷ Der Sender genießt dabei eine geringere Bedeutung als ARD und ZDF in Deutschland. Er findet sich erst auf Position 5 der wichtigsten Sender in der Ukraine wieder. Wie oben erläutert, handelt es sich bei dem Gebot der Staatsferne in Deutschland um eine aus der Geschichte entstandene Vorkehrung. Ein vergleichbares Gebot findet sich in der Ukraine bisher nicht. Tendenziell lag dem staatlichen Fernsehen der Gedanke zugrunde, dass es im Sinne des Staats berichten soll. Der ehemalige Präsident des Senders „Erster Nationaler“ Jegor Benkendorf erklärte sogar öffentlich, die Aufgabe eines staatlichen Senders sei es, die Tätigkeit der Staats- und Regierungsstrukturen in positivem Licht darzustellen.⁶⁸ Der staatliche Rundfunk in der Ukraine ist noch ein Relikt aus der UdSSR und ist eng an den Staat gekoppelt.⁶⁹ Die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erhoffte Frei-

heit der Presse ist nicht wie erwünscht eingetreten.⁷⁰

III. Inhaltliche, kompetenzielle und institutionelle Vorkehrungen

1. Finanzierung

In der Ukraine wird der staatliche Rundfunk bisher gänzlich aus dem Staatshaushalt finanziert.⁷¹ Dies bringt dementsprechend die oben erläuterten Probleme einer direkten Finanzierung durch den Staat mit sich. Der staatliche Sender ist der Bereitschaft des Staates finanzielle Unterstützung zu leisten ausgeliefert. Jede noch so berechtigte Kritik am Staat wird zu einem Risiko, Kürzungen durch den Geldgeber zu erleiden. Bestimmt der Staat über die finanziellen Mittel einer Medienanstalt, hat er große Macht über ihn und kann besonders leicht Einfluss nehmen.

2. Aufsicht

In der Ukraine übernimmt eine Reihe von zentralen staatlichen Vollzugsorganen die Aufgabe der Überwachung und Organisation der Informationspolitik. In erster Linie handelt es sich dabei um das Staatskomitee für Rundfunk und Fernsehen der Ukraine und den Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen.⁷² Eine wichtige Rolle in der staatlichen Informationspolitik übernimmt dabei noch ein weiteres Beratungsorgan, der Interministerielle Ausschuss für die Informationspolitik und Informationssicherheit beim Nationalen Sicherheits- und

⁶⁶ <http://www.freiheit.org/Aktuelle-Berichte/1804c24376i1p/index.html> (Stand 29.10.2014).

⁶⁷ <http://ukrtvr.org/telekanali-ta-radiostantsiji/1108> (Stand 29.10.2014).

⁶⁸ <http://www.freiheit.org/Aktuelle-Berichte/1804c24376i1p/index.html> (Stand 29.10.2014).

⁶⁹ Oertel, Babara, Viel Presse – wenig Freiheit, Medien und Macht in Russland, der Ukraine und Belarus, osteuropa, Stuttgart 2003, Ausgabe 1/2003, S. 19, 30.

⁷⁰ Oertel, Babara, Viel Presse – wenig Freiheit, osteuropa, 1/2003, S. 19.

⁷¹ Gesetz der Ukraine „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Ukraine“, Teil III Art. 14.

⁷² Gesetz der Ukraine „Über den Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen“, Teil I Art. 1.

Verteidigungsrat der Ukraine (Staatsausschuss).⁷³

Der Staatsausschuss für Rundfunk und Fernsehen der Ukraine ist ein Hauptorgan der Vollzugsbehörden, seine Tätigkeit wird durch das Ministerkabinett überwacht.⁷⁴

Die Aufgaben des Staatsausschusses bestimmen sich aus der Verfassung der Ukraine, Gesetzen der Ukraine, Akten des Präsidenten und Ministerkabinetts der Ukraine sowie entsprechenden Verordnungen.⁷⁵

Die Hauptaufgaben des Ausschusses sind die Unterstützung der Entwicklung und Verwirklichung der staatlichen Politik im Informations- und Verlagsbereich und der staatlichen Sprachpolitik sowie deren umfassende Koordinierung und funktionelle Regelung.⁷⁶ Der Ausschuss übernimmt außerdem die Leitung für den Informations- und Verlagsbereich und wirkt bei der Realisierung des Verfassungsrechts der Redefreiheit mit. Er fördert auch die Entwicklung des Informationsbereiches und die Erweiterung des staatlichen Informationsraums.⁷⁷

Der Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen ist ein konstitutionelles ständiges Kollegialorgan, dessen Aufgabe es ist, die Aufsicht über die Befolgung der ukrainischen Gesetze im Fernseh- und Rundfunkbereich zu führen und die von diesen Gesetzen vorgesehenen Regelungstätigkeiten

zu verwirklichen.⁷⁸ Der Nationalrat führt die Aufsicht über die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen im Fernseh- und Rundfunkbereich von Fernseh-, Rundfunkorganisationen und Dienstleistern, die Beachtung der gesetzlichen Anforderungen der Ukraine an die Werbung und Finanzunterstützung im Fernseh- und Rundfunkbereich von Lizenznehmern, die Beachtung der Lizenzbedingungen und Lizenzanforderungen von Lizenznehmern, die Beachtung der gesetzlichen Sendungsbestimmungen für die Wahlen- oder Referendumszeit von Lizenznehmern, über die Beachtung der technischen Qualitätsnormen und Standards für die Rundfunk- und Fernsehsendungen sowie über die Beachtung des ukrainischen Gesetzes im Bereich der Filmkunst von Fernseh- und Rundfunkorganisationen.⁷⁹

Zusammengesetzt wird der Nationalrat für Rundfunk aus acht Personen. Davon werden vier Mitglieder des Nationalrates von dem Parlament der Ukraine und dem Nationalrat ernannt. Die anderen vier Mitglieder werden direkt vom Präsidenten der Ukraine ernannt.⁸⁰

D. Geplante Veränderungen des staatlichen Rundfunks in der Ukraine

I. Einführung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Vom 21. November 2013 bis zum 26. Februar 2014 haben Ukrainer auf dem Maidan

⁷³ Akte „Der Staatsausschuss für Rundfunk und Fernsehen der Ukraine“ Art. 1 Abs. 2.

⁷⁴ Akte „Der Staatsausschuss für Rundfunk und Fernsehen der Ukraine“ Art. 1 Abs. 1.

⁷⁵ Akte „Der Staatsausschuss für Rundfunk und Fernsehen der Ukraine“ Art. 2.

⁷⁶ Akte „Der Staatsausschuss für Rundfunk und Fernsehen der Ukraine“ Art. 4 Punkte 4, 5, 6.

⁷⁷ Akte „Der Staatsausschuss für Rundfunk und Fernsehen der Ukraine“ Art. 4 Punkt 4.

⁷⁸ Gesetz der Ukraine „Über den Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen“, Teil I Art. 1.

⁷⁹ Gesetz der Ukraine „Über den Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen“, Teil III Art. 13, 14, 15.

⁸⁰ Gesetz der Ukraine „Über den Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen“, Teil I Art. 4.

in Kiew für eine Ausrichtung hin zu Europa demonstriert und gekämpft.⁸¹ Am 22. Februar 2014 erreichten sie dabei den Sturz des damaligen Präsidenten Janukowitsch.⁸² Am 25. Mai 2014 wurde ein neuer Präsident Petro Poroschenko gewählt.⁸³ Seitdem befindet sich die Ukraine im Umbruch. Auch im Rundfunkbereich hat die Maidanbewegung Veränderungen bewirkt. In der Ukraine soll zum 1. Januar 2015 ein neuer öffentlich-rechtlicher Rundfunk eingeführt werden und den bisherigen Staatsrundfunk ersetzen. Hierbei orientiert man sich auch an europäischen Formen staatlicher Medien. Geplant ist ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der unabhängig vom Staat geführt wird.⁸⁴ Das Gebot der Staatsfreiheit oder wenigstens Staatsferne im öffentlichen Rundfunk soll also in vergleichbarer Weise auch in der Ukraine eingeführt werden. Es soll außerdem einen zweiten staatlichen Sender geben.⁸⁵ Damit soll gewährleistet werden, dass vielfältiger und aus wenigstens zwei Perspektiven berichtet werden kann.

81

http://www.nytimes.com/2013/12/02/world/europe/thousands-of-protesters-in-ukraine-demand-leaders-resignation.html?_r=1& (Stand 29.10.2014).

82

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-die-flucht-des-wiktor-janukowitsch-a-955278.html> (Stand 29.10.2014).

⁸³ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-05/ukraine-wahlen-poroschenko-live-blog> (Stand 29.10.2014).

⁸⁴ vgl. Gesetz der Ukraine „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Ukraine“.

⁸⁵ vgl. Gesetz der Ukraine „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Ukraine“.

II. Inhaltliche, kompetenzielle und institutionelle Vorkehrungen

1. Finanzierung

Der für 2015 geplante neue öffentlich-rechtliche Rundfunk soll zunächst für die ersten vier Jahre aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die Sender sollen werbefrei ausgestrahlt werden.⁸⁶ Der Umfang des Budgets soll dabei durch das Gesetz der Ukraine über den Staatshaushalt für jedes Jahr ermittelt und festgesetzt werden. Das Gesetz zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Ukraine legt in Art. 14 Abs. 3 fest, dass die Finanzierungsmittel angemessen festgesetzt werden müssen und das festzulegende Budget nicht weniger als 0,2 % des Gesamtfonds des Staatshaushalts der Ukraine im Vorjahr betragen darf.⁸⁷

Nach Ablauf der vier Jahre dürfen finanzielle Mittel auch aus anderen festgelegten Quellen bezogen werden. Diese sind: 1) der Verkauf von eigenen Fernseh- und Radioproduktionen, Einnahmen aus Nutzung von Urheberrechten und anderen Schutzrechten; 2) staatliche und lokale Budgets; 3) freiwillige Spenden von Einzelpersonen oder Unternehmen; 4) sonstige Erträge.⁸⁸ Voraussetzung ist allerdings, dass der Spender bekannt ist. Anonyme Spenden sind nicht gestattet.⁸⁹

86

<http://www.epd.de/fachdienst/fachdienst-medien/schwerpunktartikel/%C3%B6ffentlich-rechtlicher-rundfunk-der-ukraine-geplant> (Stand 24.10.2014).

⁸⁷ Gesetz der Ukraine „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Ukraine“.

⁸⁸ Gesetz der Ukraine „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Ukraine“.

⁸⁹ Gesetz der Ukraine „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Ukraine“.

2. Aufsicht

Eine Trennung zwischen privatem und öffentlichem Rundfunk durch verschiedene Kontrollgremien (wie in Deutschland mit Landesmedienanstalten als Aufsichtsbehörden für private Medien und Rundfunkrat für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk) erfolgt in der Ukraine bisher nicht.

Mit dem neuen öffentlich-rechtlichen Rundfunk soll eine neue Kontrollinstanz eingeführt werden. An der Spitze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll ein Aufsichtsrat aus 14 Mitgliedern stehen. Davon vertreten neun verschiedene Bereiche der ukrainischen Zivilgesellschaft und fünf die größten Parlamentsfraktionen. Der Aufsichtsrat wählt den Vorstand und den Intendanten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁹⁰

E. Analyse der geplanten Änderungen

I. Sicherung eines freien Journalismus

1. Rechtliche Voraussetzungen

Unumgänglich für einen funktionierenden staatlichen Rundfunk ist, dass die Grundfreiheiten auf Informations- und Pressefreiheit gewährleistet werden. Bei Verstößen muss es Möglichkeiten geben seine Rechte geltend zu machen. Das setzt auch ein funktionierendes Gerichtssystem voraus. Kann eine Klage wegen Verstoßes gegen die Informations- oder Pressefreiheit mit einer Geldzahlung an den zuständigen

⁹⁰

<http://www.epd.de/fachdienst/fachdienst-medien/schwerpunktartikel/%C3%B6ffentlich-rechtlicher-rundfunk-der-ukraine-geplant> (Stand 24.10.2013).

Richter aus der Welt geschafft werden, laufen die Grundrechte leer.

Reporter ohne Grenzen bewerten die Pressefreiheit in der Ukraine kritisch. Auf der Rangliste der Pressefreiheit findet sich die Ukraine nur auf Platz 127 wieder (Deutschland auf Rang 14).⁹¹ Bemängelt wird die aufgrund der Oligopole unausgewogene Berichterstattung. Bei den im Dezember begonnenen Massenprotesten wurden allein bis Jahresende Dutzende Journalisten angegriffen.⁹² Diese Zahlen sind nicht mehr in die aktuelle Rangliste eingegangen, dürften aber die Platzierung der Ukraine im kommenden Jahr verschlechtern.⁹³

Wenn der neue öffentlich-rechtliche Rundfunk frei von staatlichen Einflüssen bleiben und die Chance auf objektive Berichterstattung haben soll, muss auch die gesamte Pressefreiheit in der Ukraine verbessert werden.

2. Problematische Einflüsse

Wie oben erläutert, wird das Ukrainische Fernsehen von Oligopolen dominiert. Neu ist, dass der Präsidenten einen eigenen Sender beherrscht. Gemeint sind damit die Sendungen des Fernsehsenders „Kanal 5“ des Kiewer Schokoladenmilliardärs und Staatspräsidenten Petro Poroschenko. Einen Monat vor den Wahlen hat „Kanal 5“

⁹¹ <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/reporter-ohne-grenzen-veroeffentlicht-aktuelle-rangliste-der-pressefreiheit/> (Stand 30.10.2014).

⁹² <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/reporter-ohne-grenzen-veroeffentlicht-aktuelle-rangliste-der-pressefreiheit/> (Stand 30.10.2014).

⁹³ <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/reporter-ohne-grenzen-veroeffentlicht-aktuelle-rangliste-der-pressefreiheit/> (Stand 30.10.2014).

eine ausführliche Fernsehsendung mit Interview und umfassenden Berichten über Poroschenko als Präsidentschaftskandidaten vorbereitet. Die Berichterstattung über die Hauptkonkurrentin von Poroschenko, Julija Tymoschenko, umfasste nur einen Werbespot von etwa 5 Minuten. Petro Poroschenko hat seinen „Kanal 5“ folglich schon genutzt, um seine eigenen politischen Interessen zu verfolgen.

Jahrelang galt Poroschenkos (damals noch oppositioneller) Sender als einer von zwei in der Ukraine verbliebenen Sender, der noch objektiv berichtete.⁹⁴ Der Sender Poroschenkos spielt seit der Maidan Bewegung eine größere Rolle.⁹⁵ Er galt als Sender, der objektiv über die Lage in der Ukraine berichtet, und bekam auch deshalb vermehrt Zuspruch.

Nachdem Poroschenko zum Präsident gewählt worden war, forderten ihn zahlreiche Stimmen auf seinen Sender zu verkaufen.⁹⁶ Darunter auch die OSZE.⁹⁷ Poroschenko stellte aber in einer Presskonferenz klar, dass er „Kanal 5“ „nie verkaufen würde“.⁹⁸ Er betonte auch, er werde sich nicht in die

94

<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/media-expert-only-two-tv-stations-still-give-view-66674.html> (Stand 29.10.2014);
<http://www.freiheit.org/Aktuelle-Berichte/1804c24376i1p/index.html> (Stand 29.10.2014).

95

<http://www.dw.de/der-pr%C3%A4sident-und-sein-sender/a-17773930> (Stand 29.10.2014).

96

<http://www.dw.de/der-pr%C3%A4sident-und-sein-sender/a-17773930> (Stand 29.10.2014).

97

http://www.ukrinform.ua/deu/news/osze_fordert_von_poroschenko_verkauf_seines_fernsehkanaals_11288, Stand 29.10.2014;
<http://www.dw.de/der-pr%C3%A4sident-und-sein-sender/a-17773930> (Stand 29.10.2014).

98

<http://www.dw.de/der-pr%C3%A4sident-und-sein-sender/a-17773930> (Stand 29.10.2014).

Berichterstattung des Senders einmischen.⁹⁹ Es erscheint fraglich, ob allein Poroschenkos Zurückhaltung bezüglich der Senderinhalte freie Berichterstattung ermöglicht. Wahrscheinlich ist, dass die Maxime „Wes Brot ich eß, des Lied ich sing“ und der Mechanismus der „Selbstzensur“ greift.¹⁰⁰ Dass dem Präsidenten ein eigener Sender gehört, ist mit objektiver Berichterstattung schlicht unvereinbar.

Dieser Einfluss kann rechtlich nur schwer aufgefangen werden. Da Poroschenko nicht gezwungen werden kann seinen Sender zu verkaufen und er kein Gesetz unterschreiben wird, das es ermöglichen würde ihn zu enteignen, kann diesem Problem nur durch eine Bewusstseins-schärfung der Bevölkerung entgegen gewirkt werden. Ist den Zuschauern bewusst, wessen Sendungen sie sehen, können sie besser differenzieren und bewerten, was sie sehen.

II. Finanzierung

Das bestehende System ist aufgrund seiner großen Abhängigkeit vom Staat nicht geeignet, objektive Berichterstattung zu sichern. Das neue Gesetz greift einige Problematiken auf. Durch die anfängliche Werbefreiheit kann gewährleistet werden, dass sich das Programm etablieren kann, ehe es sich von Werbeeinnahmen abhängig macht. Nach Ablauf der vier Jahre können die gleichen Vorzüge und Kritikpunkte, die oben zum Thema Werbefinanzierung vorgebracht wurden, auf das System in der Ukraine übertragen werden.

99

http://www.ukrinform.ua/deu/news/osze_fordert_von_poroschenko_verkauf_seines_fernsehkanaals_11288 (Stand 29.10.2014).

¹⁰⁰ Oertel, Babara, Viel Presse – wenig Freiheit, osteuropa, Ausgabe 1/2003, S. 19, 21.

Die Budgetgrenze von 0,2 % des Gesamtfonds des Staatshaushalts der Ukraine vom Vorjahr verringert die Gefahr, dass der Staat bei unangenehmer Berichterstattung die finanzielle Unterstützung gänzlich versagt. Dabei handelt es sich um einen guten Ansatz, eine gewisse Unabhängigkeit zu etablieren. Ob diese 0,2 % ausreichend sind, ist jetzt noch nicht abzusehen.

Insgesamt sind die Möglichkeiten der weiteren Finanzierung nach Ablauf der vier Jahre noch zu unkonkret. Diese Möglichkeiten müssen bis dahin genauer ausgestaltet werden, um etwa zu verhindern, dass durch absurd hohe Spenden eines Politikers doch wieder Einfluss genommen wird. Eine Beitragsfinanzierung nach deutschem Modell ist in der Ukraine nicht zu empfehlen. Zwar kann auf diese Weise mehr Abstand zum Staat geschaffen werden, allerdings setzt dies auch voraus, dass die Bevölkerung finanziell fähig ist, eine solche Ausgabe zu leisten. In der Ukraine ist das Gefälle zwischen armen und reichen Menschen besonders groß.¹⁰¹ Ein einheitlicher Beitrag würde insbesondere die armen unvertretbar stark belasten. Wie oben erläutert, ist das deutsche Modell der Beitragsfinanzierung außerdem eine große Belastung für bestimmte Firmen. Gerade diese Ungleichbehandlung sollte nicht als Vorbild für ein neues System genommen werden.

III. Aufsicht

Die geplante Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ähnelt dem deutschen System. Grundsätzlich ist eine solche staatsferne Ausgestaltung der Aufsicht

¹⁰¹ Vgl. Waskowycz, Andrij, Armut in der Ukraine, OWEP, Ausgabe 2/2006, S. 102.

begrüßenswert. Insbesondere im Vergleich zu der bisherigen staatsnahen Aufsicht, ist die Einführung eines Gremiums mit Mitgliedern aus neun verschiedenen Bereichen der ukrainischen Zivilgesellschaft und fünf Mitgliedern aus den größten Parlamentsfraktionen ein Fortschritt. Aufgrund der Vergleichbarkeit mit dem deutschen System, kann es auch in der Ukraine zu den gleichen Schwierigkeiten kommen. Geplant sind 5 Mitglieder aus Parteien zu entsenden. Bei 14 Mitgliedern insgesamt würde das einen Anteil von 35,7% „staatsnahen“ Vertretern im Sinne des BVerfG ergeben. In der Ukraine gelten die Grenzen des BVerfG selbstverständlich nicht, aber der Wert ist nahe an dem Drittel, welches das BVerfG für Deutschland als Obergrenze festgelegt hat. Die Verteilung der Mitglieder im geplanten Aufsichtsrat erscheint angemessen. Wie oben erläutert, kann auch eine strikte Begrenzung der Mitglieder aus Parteien nicht verhindern, dass doch verstärkter Einfluss einer Partei entsteht. In der Ukraine könnte zudem die Gefahr bestehen, dass Oligarchen durch gezielte Entsendung der ihnen wohl gesonnenen Mitglieder Einfluss nehmen. Auch hier sollte viel Transparenz bei den Mitgliedern gefordert werden.

IV. Staatliche Medien im „dualen Rundfunksystem“

In Deutschland findet sich eine verfassungsrechtliche Grundlage für das duale System in seiner konkreten Ausprägung in der Interpretation des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁰² Die privaten Rundfunkunternehmen sind aufgrund ihrer Werbefinanzierung und

¹⁰² Hahn/Witte, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV Päämbel, Rn. 15.

der dazu nötigen Massenattraktivität nicht in der Lage, der Aufgabe umfassender Information gerecht zu werden.¹⁰³ Denn die öffentlich-rechtlichen Sender können im Gegensatz zu den privaten ein Programm liefern, das einer anderen Entscheidungsrationale als der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet.¹⁰⁴ Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bleibt also, dank des Informationsauftrags, die rechtliche Legitimität ihrer Gebührenfinanzierung. Sie haben insbesondere wegen der hohen Summen, die sie von den Gebührenzahlern bekommen, nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht populär zu sein.¹⁰⁵ Dabei geraten sie in ein Dilemma, weil die privaten Medien ihre Sendungen völlig legitim einzig als Mittel zum Zweck einer möglichst hohen Quote ausstrahlen können, wohingegen die staatlichen Medien ein gutes Programm liefern müssen, das gleichzeitig möglichst viele Zuschauer erreichen soll.¹⁰⁶ Ist die Qualität nicht ausreichend, würde die Legitimität der Gebührenfinanzierung verloren gehen; ist die Zuschauerzahl zu gering, verliert der öffentliche Rundfunk die Akzeptanz für die Gebührenfinanzierung.¹⁰⁷

¹⁰³ BVerfGE 73, 118, 155; *Hahn/Witte*, in: *Hahn/Vesting*, Rundfunkrecht, Rn. 16.

¹⁰⁴ vgl. BVerfGE 73, 118, 158 f.; BVerfGE 74, 297, 325; BVerfGE 83, 238, 297 f.; BVerfGE 90, 60, 90; BVerfGE 114, 371, 388 f.; BVerfGE 119, 181, 216.

¹⁰⁵ *Niggemeier, Steffan*, Selbstbewusst anders sein, Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe 9-10/2009.

¹⁰⁶ *Niggemeier*, Selbstbewusst anders sein, Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe 9-10/2009.

¹⁰⁷ *Niggemeier*, Selbstbewusst anders sein, Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe 9-10/2009.

Auch wenn in der Ukraine der öffentlich-rechtliche Rundfunk zunächst durch staatliche Gelder finanziert wird, wird er von einem ähnlichen Dilemma betroffen sein. Er steht in Konkurrenz zu den Sendern der Oligarchen. Würde sichergestellt werden, dass im neuen öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Ukraine jede Partei und jeder Politiker gleichermaßen berücksichtigt wird, könnte er sich dadurch von den anderen Sendern abheben. Aufgrund der durch Oligopole dominierten privaten Sender wird in der Ukraine oft einseitig im Sinne des jeweiligen Oligarchen berichtet und nicht jede Meinung wird gehört. Diese Lücke könnte der neue öffentlich-rechtliche Sender schließen.

Wichtig ist aber auch, dass gleicher Zugang zu Informationsquellen gewährleistet ist.¹⁰⁸ Beispielhaft anzuführen, um die Bedeutung dieser Voraussetzung zu erläutern, ist das im privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk parallel ausgestrahlte Kanzlerduell in Deutschland. Was wäre gewesen, wenn der private Rundfunk dieses nicht ausgestrahlt hätte? Höchstwahrscheinlich hätten es sich wesentlich weniger Menschen angesehen. Die Privilegierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte also dazu führen, dass weniger Menschen erreicht werden. Damit hätte der öffentlich-rechtliche Rundfunk das Ziel, die gesamte Bevölkerung umfassend zu informieren, verfehlt.

Wichtig ist folglich, dass auch in der Ukraine gewährleistet wird, dass alle Sender die gleiche Möglichkeit haben auf Informationen zuzugreifen. Um das zu gewähr-

¹⁰⁸ In Deutschland wurde dem privaten Rundfunk durch das BVerfG das Recht auf gleichen Zugang zu Informationen zugesprochen, BVerfGE 103, 44 – NTV.

leisten, müssen einklagbare Positionen geschaffen werden, die den Sendern ermöglichen ihr Recht durchzusetzen.

F. Fazit

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland wurde mit einem dichten Geflecht von Regelungen überzogen, um ihn an seinen Informationsauftrag zu binden und dem Gebot der Staatsferne Folge zu leisten. Er wird dabei durch wichtige Vorkehrungen geschützt. Der Rundfunkbeitrag sorgt in seiner Ausgestaltung für eine finanzielle Unabhängigkeit vom Staat, durch Etablierung von Aufsichtsgremien wird eine direkte Kontrolle durch den Staat unterbunden und der föderale Aufbau schützt durch Verteilung der Macht vor einseitiger Einflussnahme. Grundsätzlich sind diese Vorkehrungen alle auch geeignet, das Gebot der Staatsferne zu erfüllen. Teilweise kann der Schutz jedoch noch verbessert werden. Auf dem Gebiet der Rundfunkgremien besteht Bedarf nach mehr Transparenz. Der neue Rundfunkbeitrag erscheint verfassungsrechtlich fragwürdig. Außerdem ist zu bezweifeln, ob er in der Lage ist, ausreichend Anreize zu bieten, den Informationsauftrag zu erfüllen.

Die gegenwärtige Situation der staatlichen Medien in der Ukraine ist ungenügend. Es gibt nicht genügend Vorkehrungen zum Schutz der freien Berichterstattung. Eine Umstrukturierung ist daher dringend nötig. Die Einrichtung eines staatsfernen öffentlich-rechtlichen Rundfunks erscheint als Schritt in die richtige Richtung.

Festzuhalten ist, dass ein staatsferner öffentlich-rechtlicher Rundfunk nur existie-

ren kann, wenn alle Mechanismen zum Schutz vor staatlicher Beeinflussung zuverlässig greifen. Zu allererst muss dafür das Grundrecht auf Presse- und Informationsfreiheit gewährleistet und gegebenenfalls einklagbar sein. Außerdem darf weder über eine Aufsicht noch über die Finanzierung Möglichkeit zur Einflussnahme bestehen.

Das Gesetz der Ukraine „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Ukraine“ beinhaltet einige wichtige Änderungen. Dabei wird sowohl konstruktiv auf die Problematik der Aufsicht als auch auf die Finanzierung eingegangen. Kritisiert werden können bei der Finanzierungsplanung nur die wenig konkreten Aussagen zu der Finanzierung nach den ersten vier Jahren. Begrüßenswert ist insbesondere die Untergrenze des Finanzierungsumfangs. Ob der neue öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Ukraine in der Praxis so zur Anwendung kommt, wie er entworfen wurde, wird sich zeigen. Vorerst steht er nur auf dem Papier.