

7.4. Urteil zur Gremienbesetzung bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – ZDF-Urteil

- 80 Das Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014¹⁾ brachte die lange erwartete Stellungnahme des Gerichts zur Frage der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, hier am Beispiel des ZDF und dessen Fernseh- und Verwaltungsrats. Der ZDF-Staatsvertrag genügt den vom Gericht aufgestellten Maßstäben nur teilweise, das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Verpflichtung des Gesetzgebers ableitet, die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durchgehend und umfassend auf das Prinzip der Vielfalt zu stützen und, quasi als dessen Kehrseite, eine hinreichende Staatsferne einzuhalten.

Das Gericht setzt seine ständige Rechtsprechung fort, wonach Rundfunkfreiheit der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dient und dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, eine Ordnung zu schaffen, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig ihren Niederschlag findet. Die besondere staatliche Verantwortung gründet sich, wie schon früher formuliert, auf die herausgehobene Bedeutung, die dem Rundfunk und insbesondere dem Fernsehen wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt. Diese Wirkungsmöglichkeiten werden noch dadurch verstärkt, dass neue Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und Verbreitungswege sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen möglich machen.

- 81 Organisatorische Entscheidungen des Gesetzgebers müssen als zentrales Ziel die Vielfaltsicherung im Auge bewahren; dies gilt insbesondere in einer dualen Rundfunkordnung und angesichts der Funktion, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Ordnung zukommt. Dieser hat im Gegensatz und als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Angebot sicherzustellen, das nicht durch marktwirtschaftliche Anreize gesteuert wird, so dass eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet sind. Damit kann inhaltliche Vielfalt ermöglicht werden, wie sie der freie Markt nicht gewährleisten könnte. Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt werden vom Bundesverfassungsgericht auch deshalb gefordert, weil im privatwirtschaftlichen Rundfunk Konzentrationsvorgänge und die damit verbundenen Risiken für ein vielfältiges Meinungsbild immer wieder anzutreffen sind. Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Wesentlichen öffentlich finanziert ist, ist er befähigt, die spezifische Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks zu ergänzen und zur Angebotsvielfalt dadurch beizutragen, dass er unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbietet, das dem rundfunkrechtlichen Sendeauftrag in voller Breite und unter Einhaltung

1) BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11 –, 1 BvF 4/11, abrufbar unter www.bverfg.de/entscheidungen. Vgl. dazu auch *Cornils*, K&R 2014, 386 ff.; *Starck*, JZ 2014, 552 ff.; *Dörr*, InS 2014, 664.

gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Im Nebeneinander von privatem und öffentlichem Rundfunk können unterschiedliche Entscheidungs-rationalitäten existieren und in wechselseitigen Kontakt treten; dementsprechend ist der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen der privaten Anbieter beschränkt. Vielmehr ist er dem verfassungsrechtlichen Rundfunkauftrag in voller Breite verpflichtet, der neben Unterhaltung auch die kulturelle Versorgung umfasst und das gesamte Publikum einbezieht. Das Programmangebot muss für neue Publikumsinteressen und neue Inhalte und Formen aufnahmefähig sein und muss auch am technischen Fortschritt teilhaben dürfen.

Vor dem Hintergrund des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist seine binnenpluralistische Struktur mit geschäftsleitendem Intendanten und umfassender Aufsicht durch plural zusammengesetzte Gremien verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Jedoch ist auch die innere Ausgestaltung der Organisation an diesem Funktionsauftrag zu orientieren. Hieraus leitet sich die Forderung nach einer sachgerechten und der gesellschaftlichen Vielfalt Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der in den Gremien vertretenen Kräfte sowie die Garantie eines effektiven Einflusses auf die Wahrnehmung des Rundfunkauftrags durch die pluralistisch zu besetzenden Organe ab. Der Auftrag lautet, Personen in möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens zusammenzuführen und nicht etwa vorrangig amtliche oder sonstige Perspektiven und Sichtweisen abzubilden, die der staatlich-politischen Willensbildung Raum geben. Neben den großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbände, sind auch wechselnd kleinere Gruppierungen einzubeziehen, die nicht ohne Weiteres Medienzugang haben, auch nicht kohärent organisierte Perspektiven sollen entsprechend abgebildet werden. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat auch über die Gremienzusammensetzung zu bewirken, dass Vielfalt über die Programmdiversifizierung des privaten Angebots hinaus gewährleistet wird. Insbesondere ist auch der Gleichstellungsauftrag nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu beachten. 82

Die in den Aufsichtsgremien vertretenen, vorwiegend verbandlich organisierten gesellschaftlichen Gruppen haben nicht die Aufgabe, das Programm zu gestalten, noch sind sie gar Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit. Sie sind vielmehr Sachwalter des Allgemeininteresses mit dem Auftrag, dass die Vielfalt der politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommt. 83

Bei der Erfüllung seiner Aufgabe, Vielfältigkeit auch durch organisatorische Zusammensetzung der Gremien zu bewirken, ist es dem Gesetzgeber unbenommen, auch Vertreterinnen und Vertretern aus dem staatlichen Bereich einen Anteil einzuräumen. Auch sie können entsprechend ihrer politischen Gesamtverantwortung Aspekte des gemeinen Wohls in die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkan- 84

stalten einfließen lassen. Bei der Einbringung verschiedener Perspektiven des Gemeinwesens vermögen sie die Innensicht beizusteuern, was in engem Umfang auch die Möglichkeit der Bestellung von Exekutivvertretern, auch im Rang eines Ministerpräsidenten, einschließt. Vielfaltsicherung ist nicht Abschirmung einer dem Staat gegenübergestellten gesellschaftlichen Sphäre, sondern umfassende Einbeziehung aller Perspektiven des Gemeinwesens. Aber auch die Berufung von Vertretern des staatlichen Bereichs muss dem Prinzip der Vielfaltsicherung genügen und darf nicht der Machtdurchsetzung dienen. Es geht um die Einbringung unterschiedlicher Perspektiven und vielfältige Rückbindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Vertreterinnen und Vertreter aller staatlichen Ebenen, auch des Bundes, der Kommunen oder bestimmter funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften sind neben solchen der Länder zuzulassen.

- 85 Neben der Vielfaltsicherung ist aber als deren Kehrseite auch das Gebot der Staatsferne zu beachten. Die institutionelle Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunks muss ausschließen, dass rundfunkpolitische Grundentscheidungen und die Leitlinien der Programmgestaltung einem bestimmenden Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder offen stehen. Das Bundesverfassungsgericht betont aber an dieser Stelle, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht außerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs steht; vielmehr ist es Aufgabe des Gesetzgebers, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Gestalt zu geben, für seine technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Bedürfnisse zu sorgen und auch festzulegen, wer das Programm wie inhaltlich gestaltet, welche Programmgrundsätze gelten und wie hierbei für Pluralismus zu sorgen ist. Rundfunkberichterstattung erfolgt durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die in maßgeblicher Hinsicht von staatlicher Finanzierung abhängig ist. Die staatlichen Aufgaben sind hier nicht nur als Schaffung eines ordnungspolitischen Rahmens, sondern als originär staatlich gestaltete und verantwortete Organisation der Berichterstattung selbst zu sehen. Der Staat hat nicht nur ergänzende Regulierungsverantwortung, er ist vielmehr Träger und Veranstalter der Rundfunkberichterstattung selbst, die er mittels seiner Anstalten erfüllt. Dementsprechend war in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nie das Ziel, die Rundfunkanstalt möglichst staatsfrei auszugestalten; sie ließ stets die Möglichkeit einer gewissen und nicht nur marginalen Mitwirkung von staatlichen Vertretern in den Anstalten zu.
- 86 Auch wenn der Staat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk organisatorisch in Gestalt zu bringen und diesen Auftrag durch eigene Anstalten zu erfüllen hat, muss er einerseits dafür sorgen, dass die Gestaltung des Programms und dessen konkrete Inhalte außerhalb der allgemeinen staatlichen Wahrnehmung verbleiben. Das Ziel, einen vielfältigen Rundfunk zu schaffen, bedeutet andererseits, dass dieser nicht von den Repräsentanten des Staatsapparats geformt sein darf und dass damit das Gebot der Staatsferne eine modale Bedeutung gewinnt. Der Staat trägt nur Strukturverantwortung, die einer staatlichen Verantwortung für das konkrete Programm entgegengesetzt ist. Die Berichterstattung des Rundfunks ist unter Distanz

zur Gemeinwohlsuche durch die politisch rückgebundenen Amtsträger zu gestalten. Das Gebot der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll daher einer politischen Instrumentalisierung des Rundfunks einen Riegel vorschieben; staatlichen Vermachtungsversuchen ist durch entsprechende institutionelle und verfahrensrechtliche Maßgaben entgegenzuwirken. Einflussnahmen von politischer Seite zur Durchsetzung von Machtinteressen müssen durch entsprechende Gestaltung der Gremien verhindert werden. Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass in einem solchen Instrumentalisierungsverbot seit jeher ein Kern der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit gelegen hat.¹⁾ Auch entsprechen seine Anforderungen den Kautelen der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte; Art. 10 EMRK fordert von den Konventionsstaaten, durch gesetzliche Ausgestaltung die Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten und diese Pflicht insbesondere nicht dadurch zu unterwandern, dass ökonomische oder politische Gruppen dominanten Einfluss über eine Rundfunkanstalt oder innerhalb einer solchen ausüben.

Ab B II beginnen die Ausführungen des Urteils zu den Konsequenzen für den zu prüfenden ZDF-Staatsvertrag. Das Gericht hält eingangs fest, dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers ist, die positive Ordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auszugestalten. Die Gebote der Vielfaltsicherung und der Staatsferne ergeben jedoch für die Aufsichtsgremien begrenzende Maßgaben. 87

- Der Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder in den Aufsichtsgremien ist zu reduzieren; ihr Anteil darf ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen.

Fernseh- und Rundfunkräte, bzw. Verwaltungsräte der öffentlich-rechtlichen Anstalten haben weitreichende, nicht nur die Programmgestaltung, sondern auch die Geschäftsführung insgesamt betreffende Befugnisse mit grundlegender Bedeutung. Diese Reichweite führt zu strengen Anforderungen an ihre plurale Zusammensetzung. Es ist notwendig, dass diese Gremien eine breite Vielfalt der Strömungen in dem Gemeinwesen widerspiegeln und ein bestimmender Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder nicht stattfinden kann. 88

Das Gebot der Staatsferne schließt zunächst bereits aus, dass Regelungen bestehen, die die staatlichen und staatsnahen Mitglieder in stand setzen, in ihrer Gesamtheit Entscheidungen allein durchzusetzen oder zu blockieren. Schon die Möglichkeit eines solchen Zusammenwirkens muss ausgeschlossen werden.

Das Bundesverfassungsgericht geht aber noch weiter. Es verlangt schon prinzipiell die Begrenzung der Einflussnahme von Mitgliedern, deren Einstellung insbesondere von Wettbewerb um Amt und Mandat geprägt ist und damit eine Rückbindung an politische Gesamtprogramme erfährt. Das Gericht nennt hier ausdrücklich auch

1) BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (325); 90, 60 (88); 121, 30 (53).

die sogenannten Freundeskreise mit ihrer parteipolitischen Kommunikationsstruktur. Da deren Arbeit sonst kaum regelbar ist, muss schon der Anteil ihrer Mitglieder konsequent begrenzt werden. Das Gericht verlangt eine deutlich geringere Zahl als der Anteil der staatsfernen Mitglieder. Im Folgenden wird der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder auf höchstens ein Drittel des Gremiums beschränkt, so dass jedem Angehörigen dieser Mitgliedsgruppe mindestens zwei staatsferne Vertreter gegenüberstehen.¹⁾

Die Ein-Drittel-Regel für die staatlichen und staatsnahen Mitglieder gilt nicht nur für Fernseh- und Rundfunkräte, sondern auch für den Verwaltungsrat, dem ebenfalls durch sein Recht zur Besetzung programmbestimmender Führungspersonen und durch seine Haushaltskompetenzen bedeutsame Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das Programm zukommt.²⁾ Auch für die Ausschüsse, in denen die Entscheidungen von Fernsehrat und Verwaltungsrat vorgeprägt werden, ist die Ein-Drittel-Grenze zu beachten.

- Für die Bestimmung der staatlichen und staatsnahen Mitglieder ist eine funktionale Betrachtungsweise anzuwenden.
- 89 Das Gebot der Staatsferne will nicht die grundsätzliche Unterscheidung zwischen privater Freiheit und staatlicher Bindung im Sinne der grundsätzlichen Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt und der demokratischen Legitimation von Herrschaft realisieren, sondern eine Rundfunkordnung gewährleisten, die an Vielfalt ausgerichtet ist. Die politische Instrumentalisierung des Rundfunks soll verhindert werden; die dabei anzustellende funktionale Betrachtung hat ihren Fokus auf Personen zu richten, die staatliche oder politische Entscheidungsmacht innehaben oder im Wettbewerb um öffentliche Mandate und Ämter stehen und insofern die Zustimmung einer breiten Öffentlichkeit benötigen. Dabei handelt es sich um Mitglieder einer Regierung, Abgeordnete, politische Beamtinnen und Beamte sowie Wahlbeamte in Leitungsfunktionen (Bürgermeister, Landräte). Entsprechendes gilt auch für Personen, die als Vertreter der Kommunen in Aufsichtsgremien entsandt werden; wegen der Breite der kommunalen Aufgaben nähert sich eine solche Vertretung einem allgemeinen Mandat zumindest an.

1) Das Gericht nennt in diesem Zusammenhang Art. 111a Abs. 2 Satz 3 der Verfassung des Freistaates Bayern, der den Anteil der von der Staatsregierung, dem Landtag und dem (im Jahr 2000 abgeschafften) Senat in die Kontrollorgane des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsandten Vertreter auf ein Drittel begrenzt, dabei allerdings davon ausgeht, dass damit auch alle staatsnahen Mitglieder der Kontrollorgane erfasst sind (siehe hierzu *Stettner*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaats Bayern, Art. 111a [2003], RdNr. 72, 73); hier wird bereits eine strenge Ein-Drittel-Begrenzung im Gegensatz zu einer vom Verfassungsgerichtshof vertretenen großzügigeren Auffassung (VerfGH 42, 11 [19]) postuliert.

2) Vgl. dazu auch B5, Vor § 11 RdNr. 65.

Nicht als staatsnah zu werten sind Personen von Hochschulen, aus der Richterschaft, aus der funktionalen Selbstverwaltung (Industrie und Handelskammern). Trotz ihrer Wahrnehmung staatlicher Ämter handeln sie im Rahmen spezifischer begrenzter Aufgaben und stehen nicht in Entscheidungszusammenhängen, die durch den Kampf um Amt und Mandat gekennzeichnet sind. 90

Auch wenn politische Parteien und ihre Vertreter grundsätzlich nicht der organisierten Staatlichkeit zuzuordnen sind und keine Staatsgewalt ausüben, sind sie in die anteilmäßig zu begrenzende Gruppe staatlicher und staatsnaher Vertreter einzurechnen. Dies ergibt sich aus Art. 21 Abs. 1 GG, wonach die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Ihre Ziele sind auf die Besetzung von staatlichen Ämtern ausgerichtet und suchen die staatliche Willensbildung vorzubereiten und zu vermitteln. Personen, die als Vertreter politischer Parteien entsandt werden, bewegen sich damit in staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen, sind in einen demokratischen Wettbewerb eingebunden und daher staatsnahe politische Akteure.

Für die Gruppe der staatlichen und staatsnahen Mitglieder von Gremien reicht aber nicht aus, dass ihre Anzahl auf ein Drittel der Gremienmitglieder beschränkt wird; bei ihrer Auswahl ist auch inhaltlich Vielfaltsgesichtspunkten und dem Element perspektivischer Brechung Rechnung zu tragen. So sind etwa föderale und funktionale Differenzierungen einzubeziehen; auch kleinere politische Strömungen sind zu berücksichtigen, unterschiedliche parteipolitische Richtungen müssen vertreten sein. Es ist Sache des Gesetzgebers, entsprechende Lösungen zu finden; er besitzt einen weiten Gestaltungsspielraum, der auch die Verantwortung darüber umfasst, welche Größe die Gremien haben sollen und wie der Vielfaltsicherung auch bei Berücksichtigung der Funktionsfähigkeit der Gremien ausreichend Rechnung getragen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht begrenzt hier selbst seine Überprüfungscompetenz darauf, ob die Ausgestaltung am Maßstab der Vielfaltsicherung orientiert ist und bei realitätsgerechter Betrachtung zu einem vertretbaren Ergebnis führt. 91

Außerhalb des verfassungsrechtlich erlaubten Ein-Drittel-Anteils von Staatsvertretern und staatsnahen Mitgliedern in den Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind diese konsequent staatsfern auszugestalten. Aber auch hier ist das Gebot der Vielfaltsicherung maßgebend. 92

So dürfen Regierungsmitglieder und sonstige Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive auf die Auswahl und Bestellung von staatsfernen Mitgliedern keinen bestimmenden Einfluss haben. Es sind Regelungen notwendig, die eine Distanz zu den staatlichen und staatsnahen politischen Akteuren sichern. Sonst bestünde die Gefahr, dass der Wettbewerb um Amt und Mandat dazu führen könnte, amtliche und politische Perspektiven durch die Auswahl entsprechender Gruppenvertreter zu verstärken. Deshalb ist eine frei anheimgestellte oder nur durch allgemein auf Lebensbereiche abstellende Auswahl von staatsfernen Mitgliedern mit Art. 5 93

Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar; sogar substantielle Auswahlfreiräume von Regierungsmitgliedern oder sonstigen Exekutivvertretern bei der Bestellung von Mitgliedern auf Vorschlägen gesellschaftlicher Gruppierungen sind ausgeschlossen. Vorschläge von gesellschaftlichen Gruppen dürfen allenfalls in Ausnahmefällen und bei Vorliegen besonderer rechtlicher Gründe zurückgewiesen werden.

- 94 Der Gesetzgeber hat Regelungen zu treffen, die dafür sorgen, dass sich eine möglichst vielfältige in den Rundfunkgremien wieder findet und möglichst verschiedenartige Sichtweisen, Erfahrungen und Wirklichkeitsdeutungen der gesellschaftlichen Kräfte Eingang finden. Dabei sind die Interessen der Allgemeinheit nicht identisch mit der Summe verbandlich organisierter Interessen. Es gibt Strömungen, die verbandlich gar nicht oder nur schwer organisierbar sind; Verbänderepräsentation ist nur ein unvollkommenes Mittel zur Sicherung allgemeiner Interessen. Der Gesetzgeber hat daher einen weiten Gestaltungsspielraum für die nähere Bestimmung der Zusammensetzung der Gremien; maßgeblich ist aber, dass die gewählte Zusammensetzung auf Vielfaltsicherung angelegt ist und sich dazu eignet, Rundfunkfreiheit zu wahren. Weiterhin ist notwendig, dass sie willkürfrei und systemgerecht ist und weitere Vorgaben des Grundgesetzes (wie etwa das Gleichstellungsgebot nach Art. 3 Abs. 2 GG) berücksichtigt.
- 95 Der Gesetzgeber hat auch die Aufgabe, Benennungsrechte nicht nur für die größten und bestetablierten Verbände zu schaffen; auch kleinere Verbände müssen mit ihren anderen Sichtweisen zum Zuge kommen. Einer Versteinerung in der Zusammensetzung der Gremien ist entgegenzuwirken. Die Gremien müssen auch für neuere wichtige gesellschaftliche Entwicklungen offen bleiben. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, durch funktionsgerechte Ausgestaltung der Rundfunkanstalten einen Mittelweg zwischen Kontinuität und Flexibilität zu suchen. Denkbar ist etwa eine formalisierte regelmäßige Prüfpflicht zur Aktualität der Zusammensetzung des Rundfunkrats; möglich wäre auch, für einige Sitze der Aufsichtsgremien die Bewerbung interessierter Verbände zuzulassen. Die Verfassung legt hier die Lösungsansätze nicht fest; geboten ist aber, dass der Gesetzgeber Dynamisierung zulässt und einer Versteinerung der Gremien vielfaltsichernd entgegenwirkt.
- 96 Das Bundesverfassungsgericht fordert auch hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen der staatsfernen Mitglieder umfassende Inkompatibilitätsregelungen. Demnach sind Personen von der Bestellung als staatsferne Mitglieder der Rundfunkanstalten auszuschließen, die Mitglieder von Regierungen, Parlamentarier, politische Beamte oder Wahlbeamte in Leitungsfunktionen sind. Auch Personen, die in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen, müssen Inkompatibilitätsregelungen unterworfen werden. Die nähere Ausgestaltung obliegt wiederum dem Gesetzgeber. Es könnte auf Ämter oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene abgestellt werden; der Gesetzgeber könnte auch an die Statuierung von Karenzzeiten für politische Amtsträger denken, die einzuhalten sind, bevor sie als staatsferne Mitglieder in die Rundfunkanstalten entsandt werden.

Die Gewährleistung einer freien Berichterstattung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt auch eine hinreichende persönliche Freiheit und Unabhängigkeit der Mitglieder der Aufsichtsgremien. Es muss verhindert werden, dass sie in intransparenter Weise von außen unter Druck geraten und Einflussnahmen ausgesetzt sind. Deshalb ist es notwendig, sie hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung weisungsfrei zu stellen und eine Abberufung nur aus wichtigem Grund zuzulassen. Die Ausgestaltung obliegt dem Gesetzgeber. 97

Das Bundesverfassungsgericht stellt schließlich für die Arbeit der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks das Gebot auf, ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten. Die Spannungslage, die einerseits durch die Anforderung entsteht, die Aufsichtsgremien nicht maßgeblich in das Kräftefeld staatlich-politischer Entscheidungszusammenhänge geraten zu lassen und andererseits doch in erheblichem Umfang die Berufung staatlicher und staatsnaher politischer Akteure in die Gremien zuzulassen, muss durch hinreichende Transparenz der Willensbildung gemildert werden. Handeln und Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder müssen sowohl für die Öffentlichkeit als auch für den Gesetzgeber erkennbar sein, soweit dies funktional mit den Aufgaben des jeweiligen Gremiums vereinbar ist. 98

Transparenz ist auch von der Art der Aufgabe her geboten. Die Kontrolle der Anstaltstätigkeit durch plurale, die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegelnde Aufsichtsgremien, bedarf in ihren Grundentscheidungen der Möglichkeit öffentlicher Anteilnahme. Transparenz ist als Mittel gegen funktionswidrige Absprachen und Einflussnahmen und gegen Machtmissbrauch und Vereinnahmung durch Partikularinteressen unentbehrlich. Der Öffentlichkeit kommt insoweit eine wesentliche, die interne institutionelle Kontrolle ergänzende und effektuierende Wirkung zu. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, für Transparenz zu sorgen und den Ausgleich zwischen der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht und den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachgemessenen Gremienarbeit zu bewirken. Es liegt in seiner Entscheidung, ob für die Arbeit der Gremien Sitzungsöffentlichkeit herzustellen ist. Die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen müssen ohne Weiteres in Erfahrung gebracht werden können; über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen ist die Öffentlichkeit in substantieller Weise zu unterrichten; die Sitzungsprotokolle sollen zeitnah zugänglich sein. Die hierbei zu treffenden Grundsatzentscheidungen sind wesentliche Elemente der institutionellen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und durch förmliches Gesetz selbst zu treffen; die nähere Konkretisierung kann durch untergesetzliches Recht erfolgen.

Durch durchgehende Orientierung am Grundsatz der Vielfaltsicherung und der konsequenten Begrenzung des Anteils staatlicher und staatsnaher Mitglieder wird dafür gesorgt, dass keine Beherrschung der Gremienarbeit mittels der Freundeskreise erfolgt, wie dies gegenwärtige Praxis ist. Selbst wenn eine solche Aufteilung 99

der Mitglieder der Aufsichtsgremien auch in Zukunft erfolgen sollte, ist bei einer verfassungsmäßigen Zusammensetzung der Gremien jedenfalls keine Automatik gegeben, dass diese lediglich die parteipolitisch einander gegenüberstehenden Kräfte nachzeichnen. Informelle Absprachen können die allen Mitgliedern gleichermaßen zustehenden Mitwirkungs- und Informationsrechte weder mindern noch beschneiden; der Intendant ist allen Mitgliedern der Gremien, ungeachtet der Zugehörigkeit zu Freundeskreisen, gleichermaßen rechenschaftspflichtig.

- 100 In Anwendung der aufgefundenen Grundsätze auf die Rechtslage der ZDF-Gremien konstatiert das Gericht vielfältige Verstöße gegen das Vielfaltsgebot und den Grundsatz der Begrenzung der staatlichen und staatsnahen Mitglieder auf ein Drittel. Die Vetoposition der staatlichen und staatsnahen Mitglieder für bestimmte wichtige Fragen ist ebenso wenig mit dem Grundgesetz vereinbar wie Auswahlrechte der Ministerpräsidenten hinsichtlich ursprünglich als staatsfern gedachter Mitglieder. Es fehlt auch an ausreichenden Inkompatibilitätsregelungen, an einer hinreichenden Absicherung der Eigenständigkeit der Mitglieder der Gremien sowie an Regelungen, die für Transparenz der Entscheidungsfindung sorgen. Die existierenden einschlägigen Regelungen in der Geschäftsordnung des Fernsehrats sind äußerst restriktiv und entsprechen nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Vergleichbare Rügen sind auch für den Verwaltungsrat des ZDF durchgreifend.

Das Bundesverfassungsgericht hat davon abgesehen, die einschlägigen Normen für nichtig zu erklären, sondern die Verfassungswidrigkeit lediglich festgestellt. Es gab dem Gesetzgeber unter Fristsetzung auf, für die nächsten regulären Wahlen der Aufsichtsgremien, jedenfalls aber bis spätestens 30. Juni 2015, verfassungsgemäßes Recht zu schaffen. Von dem Erlass von Anordnungen für die Übergangszeit wurde abgesehen. Das Gericht hat sich aber eine nachträgliche Vollstreckungsanordnung von Amts wegen für den Fall der Nichteinhaltung der Frist vorbehalten.¹⁾

- 101 Es ist anzunehmen, dass dieses Urteil Auswirkungen auf alle Landesrundfunkgesetze bzw. Staatsverträge und das Deutsche Welle-Gesetz hat, soweit es um die Zusammensetzung der Gremien und deren Arbeitsweise geht. Dies folgt daraus, dass verfassungsgerichtliche Entscheidungen, soweit es um tragende Gründe geht, Bindungswirkung für die gesamte staatliche Gewalt entfalten, vgl. § 31 Abs. 2 S. 1

1) In einem Sondervotum erklärte der Richter Paulus, dem Urteil nicht in vollem Umfang zustimmen zu können, soweit es im staatsfreien oder auch nur staatsfernen Zweiten Deutschen Fernsehen die Mitwirkung von Mitgliedern der Exekutive in den Aufsichtsgremien für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. Der Richter hält eine Drittel-Quote für staatliche und staatsnahe Vertreter nicht für eine ausreichende Begrenzung, um Vielfalt im Zweiten Deutschen Fernsehen zu gewährleisten. Er fordert, die Gremien weitestgehend von Mitgliedern der Exekutive frei zu halten, während Mitglieder von Parlamenten und Parteien in eng begrenzter Zahl im Fernseh- und Verwaltungsrat vertreten sein könnten.

BVerfGG. Vieles spricht dafür, dass die gerichtlichen Anforderungen für die Zusammensetzung pluraler Gremien der Landesmedienanstalten entsprechend gelten. Erforderlich sind folgende Maßnahmen:

- Die staatlichen und staatsnahen Vertreter in den Rundfunk- und Verwaltungsgremien sind auf höchstens ein Drittel zu begrenzen. Zusätzlich muss durch dieses Drittel die Vielfalt von Staat und Parteien abgebildet werden.
- Dieses Verhältnis muss sich auch in den Ausschüssen und bei der Bestellung von Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden widerspiegeln.
- Die nichtstaatlichen Vertreter müssen die gesamte Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln, es müssen also neben den großen Verbänden auch wechselnd kleinere Gruppierungen berücksichtigt werden.
- Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass die als staatsferne Mitglieder in die Aufsichtsgremien berufenen Personen auch persönlich in einer hinreichenden Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen stehen.
- Es muss durch Inkompatibilitätsregelungen sichergestellt werden, dass über die gesellschaftlich relevanten Gruppen keine zusätzlichen staatlichen oder staatsnahen Vertreter in die Gremien gelangen.
- Die Weisungsfreiheit und persönliche Unabhängigkeit der Gremienmitglieder ist zu regeln. Insbesondere muss eine voraussetzungslose Abberufbarkeit ausgeschlossen werden.
- Der Gesetzgeber hat für Transparenz der Beratung der Gremien und ihrer Ausschüsse zu sorgen. Dazu gehört die (zeitnahe) Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen und wesentlichen Entscheidungen.

8. Entscheidungen zur bayerischen Rechtslage

8.1. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts – extra radio¹⁾

Der Beschluss vom 20. Februar 1998 betrifft eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, mit der eine einstweilige Anordnung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aufgehoben wurde, die der Beschwerdeführerin die Fortführung von lokalem Rundfunk bis zur Rechtskraft der Hauptsacheentscheidung gestattete.

Hintergrund ist die Verfassungsvorschrift des Art. 111a Abs. 2 der Bayerischen Verfassung, wonach Rundfunk nur in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben werden darf. Entsprechend der Verfassungsvorschrift

1) BVerfGE 97, 298; vgl. dazu die Anmerkung von *Stettner*, ZUM 1998, 312 ff. sowie *Bornemann*, MMR 1998, 425. Siehe auch *Stettner*, K&R 1999, 355; *Dörr* JuS 2000, 179: zum bayerischen Rundfunkmodell insgesamt *Bornemann/von Coelln/Hepach/Himmelsbach/Lörz*, BayMG, Kommentar, Stand: 35. Ergänzungslieferung 2014, Art. 2 RdNr. 9 ff.