

## Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014

- 1 BvF 1/11 -

- 1 BvF 4/11 -

- 1. Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG am Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten. Danach sind Personen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen.**
  - a) Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass bei der Bestellung der Mitglieder dieser Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen und dabei neben großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbänden untereinander wechselnd auch kleinere Gruppierungen Berücksichtigung finden und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden.**
  - b) Zur Vielfaltsicherung kann der Gesetzgeber neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Angehörige der verschiedenen staatlichen Ebenen einbeziehen.**
- 2. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss als Ausdruck des Gebots der Vielfaltsicherung dem Gebot der Staatsferne genügen. Danach ist der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien konsequent zu begrenzen.**
  - a) Der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder darf insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen.**
  - b) Für die weiteren Mitglieder ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent staatsfern auszugestalten. Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben; der Gesetzgeber hat für sie Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleisten.**



**Im Namen des Volkes**

**In den Verfahren  
zu den verfassungsrechtlichen Prüfungen,**

1. ob

- a) Art. 1 § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkanal vom 19. November 1991 (GBl. BW S. 745),
- b) der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 12. Dezember 1991 (Bayerischer Landtag, Drucks 12/4324, S. 1),
- c) § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 und zu Artikel 36 des Einigungsvertrages vom 19. Dezember 1991 (GVBl <BE> S. 309),
- d) § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 6. Dezember 1991 (GVBl I S. 580) <Brandenburg> ,
- e) Art. 1 § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkanal vom 17. September 1991 (GBl S. 273) <Bremen> ,
- f) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 16. Dezember 1991 (GVBl S. 425) <Hamburg> ,
- g) Art. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 13. Dezember 1991 (GVBl S. 367) <Hessen> ,
- h) § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 5. Dezember 1991 (GVObI M-V S. 494),

- i) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 26. November 1991 (GVBI S. 311) <Niedersachsen> ,
- j) der Zustimmungsbeschluss des Landtags Nordrhein-Westfalen zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 14. November 1991 (GV. NW S. 408),
- k) § 1 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 10. Dezember 1991 (GVBI S. 369) <Rheinland-Pfalz> ,
- l) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1279 über die Zustimmung zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 29. Oktober 1991 (ABI S. 1290) <Saarland> ,
- m) Art. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 19. Dezember 1991 (SächsGVBI S. 425),
- n) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 12. Dezember 1991 (GVBI LSA S. 478),
- o) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zur Änderung des Landesrundfunkgesetzes vom 12. Dezember 1991 (GVOBI Schl.-H. S. 596),
- p) § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 18. Dezember 1991 (GVBI S. 635) <Thüringen>

unvereinbar mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) sind,

soweit die vorgenannten Gesetze und Beschlüsse die Zustimmung und den Normanwendungsbefehl zu

§ 20, § 21 Abs. 1 Buchstabe a) - c), g) - r), Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 4, Abs. 6, Abs. 8 Satz 2, Abs. 10 Satz 2, § 22 Abs. 1, § 23 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4, § 24 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 21 Abs. 10 Satz 2 analog, § 25 Abs. 2, § 26 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 Satz 1, § 27 Abs. 2, § 28 des ZDF-Staatsvertrags (verkündet als Art. 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 <GVBI S. 369>) enthalten,

Antragstellerin: Regierung des Landes Rheinland-Pfalz,  
vertreten durch das Ministerium der Justiz,  
Ernst-Ludwig-Straße 3, 55116 Mainz

- Bevollmächtigte:

1. Prof. Dr. Karl-E. Hain,  
Herrnstraße 10, 57627 Hachenburg
2. Prof. Dr. Wolfgang Schulz,  
Hans-Bredow-Institut, Rothenbaumchaussee 36, 20148 Hamburg -

- 1 BVF 1/11 -

2. ob

- a) Art. 1 § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkanal vom 19. November 1991 (GBl. BW S. 745),
- b) der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 12. Dezember 1991 (Bayerischer Landtag, Drucks 12/4324, S. 1),
- c) § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 und zu Artikel 36 des Einigungsvertrages vom 19. Dezember 1991 (GVBl <BE> S. 309),
- d) § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 6. Dezember 1991 (GVBl I S. 580) <Brandenburg> ,
- e) Art. 1 § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkanal vom 17. September 1991 (GBl S. 273) <Bremen> ,
- f) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 16. Dezember 1991 (GVBl S. 425) <Hamburg> ,
- g) Art. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 13. Dezember 1991 (GVBl S. 367) <Hessen> ,
- h) § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 5. Dezember 1991 (GVBl M-V S. 494),
- i) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 26. November 1991 (GVBl S. 311) <Niedersachsen> ,
- j) der Zustimmungsbeschluss des Landtags Nordrhein-Westfalen zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 14. November 1991 (GV. NW S. 408),
- k) § 1 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 10. Dezember 1991 (GVBl S. 369) <Rheinland-Pfalz> ,
- l) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1279 über die Zustimmung zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 29. Oktober 1991 (ABl S. 1290) <Saarland> ,
- m) Art. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 19. Dezember 1991 (SächsGVBl S. 425),
- n) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 12. Dezember 1991 (GVBl LSA S. 478),

- o) Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zur Änderung des Landesrundfunkgesetzes vom 12. Dezember 1991 (GVOBl Schl.-H. S. 596),
- p) § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 18. Dezember 1991 (GVBl S. 635) <Thüringen>

unvereinbar mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) sind,

soweit die vorgenannten Gesetze und Beschlüsse die Zustimmung und den Normanwendungsbefehl zu

§ 20, § 21 Abs. 1 Buchstabe a) - c), g) - r), Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 4, Abs. 6, Abs. 8 Satz 2, Abs. 10 Satz 2, § 22 Abs. 1, § 23 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4, § 24 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 21 Abs. 10 Satz 2 analog, § 25 Abs. 2, § 26 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 Satz 1, § 27 Abs. 2, § 28 des ZDF-Staatsvertrags (verkündet als Art. 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 <GVBl S. 425>) enthalten,

Antragsteller: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,  
vertreten durch die Senatorin für Justiz und Gleichstellung,  
Drehbahn 36, 20354 Hamburg

- Bevollmächtigte:

1. Prof. Dr. Karl-E. Hain,  
Herrnstraße 10, 57627 Hachenburg
2. Prof. Dr. Wolfgang Schulz,  
Hans-Bredow-Institut, Rothenbaumchaussee 36, 20148 Hamburg -

- **1 BVF 4/11** -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,  
Gaier,  
Eichberger,  
Schluckebier,  
Masing,  
Paulus,  
Baer,  
Britz

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. November 2013 durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

1. Die Zustimmungsgesetze und Zustimmungsbeschlüsse der Länder zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 sind, soweit sie § 21 Absatz 1, Absatz 4, Absatz 10 Satz 2, § 24 Absatz 1, Absatz 3 Satz 2 Alternative 1 ZDF-Staatsvertrag als Artikel 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in der Fassung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 15./17./21. Dezember 2010 in Landesrecht überführen, mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar.
2. Soweit sie § 21 Absatz 8 Satz 2, § 22 Absatz 1, § 25 Absatz 2, § 26 Absatz 1 Satz 2, Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 ZDF-Staatsvertrag als Artikel 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in der Fassung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 15./17./21. Dezember 2010 in Landesrecht überführen, sind sie mit dem Grundgesetz vereinbar.
3. Soweit sie § 21 Absatz 3 Satz 1 und 2, Absatz 6 ZDF-Staatsvertrag als Artikel 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in der Fassung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 15./17./21. Dezember 2010 in Landesrecht überführen, sind sie nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung mit dem Grundgesetz vereinbar.
4. Soweit die vorgenannten Gesetze und Beschlüsse mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, sind die Länder verpflichtet, bis spätestens zum 30. Juni 2015 eine verfassungsgemäße Neuregelung nach Maßgabe der Gründe zu treffen. Bis zu einer Neuregelung dürfen sie auch insoweit weiter angewendet werden.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die abstrakten Normenkontrollanträge betreffen die Frage, ob die Vorschriften über die Zusammensetzung und Beschlussfassung der Aufsichtsgremien des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) einen übermäßig großen staatlichen Einfluss auf das ZDF als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ermöglichen. 1

#### **I.**

1. Das ZDF beruht auf dem ZDF-Staatsvertrag (im Folgenden: ZDF-StV), der als Art. 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (aktuell: in der Fassung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 15./17./21. Dezember 2010) durch die entsprechenden Zustimmungsakte der Länder in Kraft gesetzt wurde, nämlich durch Art. 1 § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkulturkanal vom 19. November 1991 (GBl. BW S. 745) <Baden-Württemberg>, den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 12. Dezember 2

1991 (Bayerischer Landtag, Drucks 12/4324, S. 1) <Bayern>, § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 und zu Artikel 36 des Einigungsvertrages vom 19. Dezember 1991 (GVBI <BE> S. 309) <Berlin>, § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 6. Dezember 1991 (GVBI I S. 580) <Brandenburg>, Art. 1 § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zu dem Vertrag zum Europäischen Fernsehkanal vom 17. September 1991 (GBI S. 273) <Bremen>, Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 16. Dezember 1991 (GVBI S. 425) <Hamburg>, Art. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 13. Dezember 1991 (GVBI S. 367) <Hessen>, § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 5. Dezember 1991 (GVOBI M-V S. 494) <Mecklenburg-Vorpommern>, Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 26. November 1991 (GVBI S. 311) <Niedersachsen>, den Zustimmungsbeschluss des Landtags Nordrhein-Westfalen zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 14. November 1991 (GV. NW S. 408) <Nordrhein-Westfalen>, § 1 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 10. Dezember 1991 (GVBI S. 369) <Rheinland-Pfalz>, Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1279 über die Zustimmung zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 29. Oktober 1991 (ABI S. 1290) <Saarland>, Art. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 19. Dezember 1991 (SächsGVBI S. 425) <Sachsen>, Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 12. Dezember 1991 (GVBI LSA S. 478) <Sachsen-Anhalt>, Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland und zur Änderung des Landesrundfunkgesetzes vom 12. Dezember 1991 (GVOBI Schl.-H. S. 596) <Schleswig-Holstein> und § 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 18. Dezember 1991 (GVBI S. 635) <Thüringen>.

2. Neben dem Intendanten, der als zentrales Organ die Geschäfte der Anstalt leitet und die konkrete Programmverantwortung trägt, richtet der Vertrag mit dem Fernsehrat und dem Verwaltungsrat zwei interne Aufsichtsgremien mit verschiedenen Aufgaben ein.

Zu den Aufgaben des Fernsehrats zählen vor allem der Erlass von - allgemein-abstrakt formulierten - Programmrichtlinien, die Überwachung der Einhaltung dieser Richtlinien und der im Staatsvertrag geregelten allgemeinen Programmgrundsätze, die Beratung des Intendanten in Programmfragen sowie die abschließende Genehmigung des Haushaltsplans. Außerdem wählt der Fernsehrat den Intendanten mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner gesetzlichen Mitglieder.

Zu den Aufgaben des Verwaltungsrats gehört insbesondere die Überwachung der geschäftlichen Tätigkeit des Intendanten. Er beschließt über den Dienstvertrag mit

dem Intendanten sowie den vom Intendanten aufgestellten Haushaltsplan und erlässt die Finanzordnung. Verschiedene vermögensrelevante Geschäfte des Intendanten stehen unter dem Vorbehalt seiner Zustimmung. Ebenso bedürfen die Berufungen des Programmdirektors, des Chefredakteurs, des Verwaltungsdirektors und des Stellvertreters des Intendanten aus deren Mitte durch den Intendanten des Einvernehmens des Verwaltungsrats, wofür eine Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder erforderlich ist. Mit Zustimmung des Fernsehrats kann der Verwaltungsrat den Intendanten auch entlassen, wofür es einer Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder in beiden Gremien bedarf.

3. Der Fernsehrat setzt sich aus je einem Vertreter der 16 Länder, drei Vertretern des Bundes, zwölf Vertretern der Parteien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis im Bundestag, fünf Vertretern anerkannter Glaubensgemeinschaften, 25 Vertretern von im Einzelnen gesetzlich bestimmten Verbänden - wie etwa Gewerkschaftsverbänden, Arbeitgeberverbänden, Wohlfahrtsverbänden, aber auch kommunalen Spitzenverbänden und Selbstverwaltungskörperschaften - sowie 16 Vertretern aus verschiedenen, nur zusammengefasst und allgemein umschriebenen Bereichen des Gemeinwesens zusammen (§ 21 Abs. 1 ZDF-StV). Länder, Bund, Parteien und Glaubensgemeinschaften entsenden ihre Vertreter in eigener Verantwortung in den Fernsehrat. Die Vertreter der Verbände wie auch die Vertreter der allgemein umschriebenen Bereiche des Gemeinwesens werden - „möglichst einmütig“ - von den Ministerpräsidenten der Länder in den Fernsehrat berufen (§ 21 Abs. 3, 4 und 6 ZDF-StV). Dabei werden die Vertreter der Verbände von den Ministerpräsidenten aus einer von den Verbänden aufgestellten Dreivorschlagsliste ausgewählt (§ 21 Abs. 3 Satz 2 ZDF-StV). Die Vertreter aus den allgemein umschriebenen Bereichen werden von den Ministerpräsidenten unmittelbar berufen. Nähere Vorgaben bestehen insofern nicht (§ 21 Abs. 4 ZDF-StV). Mit Ausnahme der von Ländern und Bund entsandten Vertreter dürfen die Mitglieder des Fernsehrats nicht zugleich Mitglied einer Bundes- oder Landesregierung sein (§ 21 Abs. 8 Satz 2 ZDF-StV).

Der Verwaltungsrat setzt sich aus fünf Vertretern der Länder, einem Vertreter des Bundes sowie acht vom Fernsehrat mit einer Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder gewählten Mitgliedern zusammen (§ 24 Abs. 1 ZDF-StV). Die vom Fernsehrat gewählten Mitglieder dürfen weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören (§ 24 Abs. 1 b Halbsatz 2 ZDF-StV).

Die Amtszeit der Mitglieder des Fernsehrats beträgt vier Jahre (§ 21 Abs. 10 Satz 1 ZDF-StV), die der Mitglieder des Verwaltungsrats fünf Jahre (§ 24 Abs. 3 Satz 1 ZDF-StV). Eine wiederholte Entsendung ist möglich. In ihrer Tätigkeit sind die Mitglieder beider Gremien weisungsfrei (§ 21 Abs. 9 Satz 1, § 24 Abs. 5 ZDF-StV). Die Vertreter von Bund, Ländern, Parteien und Glaubensgemeinschaften im Fernsehrat können wie die Mitglieder des Verwaltungsrats jederzeit abberufen werden (§ 21 Abs. 10 Satz 2, § 24 Abs. 3 Satz 2 ZDF-StV).

4. Der Fernsehrat tritt nach Maßgabe des Staatsvertrags mindestens vierteljährlich



zusammen. Der Verwaltungsrat tagt derzeit regelmäßig sechsmal jährlich, ohne dass dies gesondert geregelt wäre. Beschlussfähig sind beide Gremien, wenn jeweils mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Mit Ausnahme der Entscheidungen, die eine Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder erfordern, ergehen die Entscheidungen mit einfacher Mehrheit. Die weiteren Vorgaben zum Beschlussverfahren sind nicht im Staatsvertrag selbst, sondern in der Satzung des ZDF vom 2. April 1962 (aktuell: in der Fassung des Änderungsbeschlusses des Fernsehrats vom 9. Dezember 2011; <http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/26076544/1/data.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. März 2014) sowie in der Geschäftsordnung des Fernsehrates (aktuell: in der Fassung vom 10. Dezember 2010; <http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/26077686/1/data.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. März 2014) und der Geschäftsordnung des Verwaltungsrates (aktuell: in der Fassung vom 4. März 1994; <http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/26077796/1/data.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. März 2014) geregelt. Der Fernsehrat hat von der im Staatsvertrag vorgesehenen Möglichkeit (§ 22 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV) Gebrauch gemacht, mittels seiner Geschäftsordnung Ausschüsse (derzeit: sechs) zum Zwecke der Vorbereitung seiner Sitzungen zu bilden (§ 6 Geschäftsordnung des Fernsehrates). Auch der Verwaltungsrat hat gemäß der Satzung des ZDF (§ 16 Abs. 2 Satzung des ZDF) und seiner Geschäftsordnung (§ 6 Geschäftsordnung des Verwaltungsrates) derzeit zwei ständige, vorbereitende Ausschüsse eingerichtet.

Beim Fernsehrat haben sich daneben - außerhalb gesetzlicher Grundlagen - zwei sogenannte „Freundeskreise“ etabliert, die auch als „CDU-Freundeskreis“ und „SPD-Freundeskreis“ bezeichnet und regelmäßig von jeweils einem politisch erfahrenen Mitglied der CDU oder CSU beziehungsweise der SPD koordiniert werden. Nahezu jedes Mitglied des Fernsehrats gehört einem der beiden Freundeskreise an. Die Freundeskreise treffen sich üblicherweise nach den Ausschusssitzungen am Vortag der Sitzungen des Gesamtremiums und stimmen die im Gesamtgremium zu treffenden Beschlüsse im Voraus informell ab.

10

5. Ausschließlich in Satzung und Geschäftsordnungen sind die Fragen der Öffentlichkeit der Sitzungen der Gremien geregelt. Danach tagt der Fernsehrat mit Ausnahme der Haushaltsberatungen grundsätzlich nichtöffentlich, kann aber in Einzelfällen Ausnahmen zulassen (§ 8 Abs. 6 Satzung des ZDF), während die Sitzungen des Verwaltungsrats stets nichtöffentlich sind (§ 14 Abs. 4 Satzung des ZDF). Die Sitzungen der Ausschüsse beider Gremien sind grundsätzlich nichtöffentlich und vertraulich (§ 9 Abs. 2 Satz 2 Geschäftsordnung des Fernsehrates, § 7 Abs. 1 Satz 2 Geschäftsordnung des Verwaltungsrates).

11

6. Die maßgeblichen Vorschriften des ZDF-Staatsvertrags lauten wie folgt:

12

#### § 21 Zusammensetzung des Fernsehrates

13

(1) Der Fernsehrat besteht aus siebenundsiebzig Mitgliedern, nämlich

a) je einem Vertreter der vertragsschließenden Länder, der von der zuständigen Landesregierung entsandt wird,

- b) drei Vertretern des Bundes, die von der Bundesregierung entsandt werden,
- c) zwölf Vertretern der Parteien entsprechend ihrem Stärkeverhältnis im Bundestag, die von ihrem Parteivorstand entsandt werden,
- d) zwei von der Evangelischen Kirche in Deutschland entsandten Vertretern,
- e) zwei von der Katholischen Kirche entsandten Vertretern,
- f) einem vom Zentralrat der Juden in Deutschland entsandten Vertreter,
- g) je einem Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes, von ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V. - und des Deutschen Beamtenbundes,
- h) zwei Vertretern der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, einem Vertreter des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, einem Vertreter des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft und einem Vertreter des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks,
- i) zwei Vertretern des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger,
- j) je einem Vertreter des Deutschen Journalistenverbandes e.V. und der ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V. - aus dem Fachbereich für Medien,
- k) vier Vertretern der Freien Wohlfahrtsverbände, und zwar je einem des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, des Deutschen Caritasverbandes e.V., des Deutschen Roten Kreuzes und des Hauptausschusses der Deutschen Arbeiterwohlfahrt e.V.,
- l) je einem Vertreter des Deutschen Städtetages, des deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages,
- m) einem Vertreter des Deutschen Olympischen Sportbundes,
- n) einem Vertreter der Europaunion Deutschland e.V.,
- o) je einem Vertreter des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. und des Naturschutzbundes Deutschland,
- p) einem Vertreter des Bundes der Vertriebenen,
- q) einem Vertreter der Vereinigung der Opfer des Stalinismus,
- r) sechzehn Vertretern aus den Bereichen des Erziehungs- und Bildungswesens, der Wissenschaft, der Kunst, der Kultur, der Filmwirtschaft, der Freien Berufe, der Familienarbeit, des Kinderschutzes, der Jugendarbeit, des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes.

(2) Mitglieder des Personalrats nehmen an den Sitzungen des Fernsehrates teil und können zu Fragen, die nicht den Programmbereich betreffen, gehört werden.

(3) Die unter Absatz 1 Buchst. g) bis q) aufgeführten Vertreter werden auf Vorschlag der dort bezeichneten Verbände und Organisationen durch die Ministerpräsidenten berufen. Die Verbände und Organisationen haben in ihre Vorschläge die dreifache Zahl der auf sie entfallenden Vertreter aufzunehmen. Der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz bestimmt, bis zu welchem Zeitpunkt die Vorschlagsliste ein-

zureichen ist.

(4) Die unter Absatz 1 Buchst. r) aufgeführten Vertreter werden von den Ministerpräsidenten aus den Angehörigen der dort aufgeführten Bereiche berufen.

(5) Bei den Entscheidungen nach Absatz 3 sollen Frauen angemessen berücksichtigt werden. Soweit dem Fernsehrat mindestens zwei Vertreter einer Organisation oder eines Verbandes angehören, soll jeweils auch eine Frau in den Fernsehrat berufen werden. Sätze 1 und 2 gelten für die Entsendung von Vertretern nach Absatz 1 Buchst. b) und c) entsprechend.

(6) Die Ministerpräsidenten werden sich bemühen, die Berufungen nach Absatz 3 und 4 möglichst einmütig vorzunehmen.

(7) Die Berufenen haben dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz binnen 14 Tagen nach Zugang der Mitteilung über die Berufung zu erklären, ob sie die Berufung annehmen. Die Amtszeit der Mitglieder des Fernsehrates beginnt mit dessen erstem Zusammentritt.

(8) Solange und soweit von dem Entsendungs- und Vorschlagsrecht kein Gebrauch gemacht wird, verringert sich die Zahl der Mitglieder entsprechend. Die unter Absatz 1 Buchst. c) bis r) aufgeführten Vertreter dürfen nicht Mitglieder einer Landesregierung oder der Bundesregierung sein.

(9) Die Mitglieder des Fernsehrates sind an Weisungen nicht gebunden. Sie dürfen weder für die Anstalt noch für eine andere Rundfunkanstalt oder einen Zusammenschluss von Rundfunkanstalten, eine Landesmedienanstalt oder einen privaten Veranstalter gegen Entgelt tätig sein. Dies gilt nicht für eine gelegentliche Tätigkeit, die die Unabhängigkeit des Mitglieds nicht berührt. Die Mitglieder des Fernsehrates dürfen keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen haben, die geeignet sind, die Erfüllung ihrer Aufgaben als Mitglieder des Fernsehrates zu gefährden. Tritt eine Interessenkollision ein, so scheidet das Mitglied aus dem Fernsehrat aus. Im Zweifel stellt der Fernsehrat fest, ob eine Interessenkollision vorliegt.

(10) Die Amtszeit der Mitglieder des Fernsehrates beträgt vier Jahre. Die unter Absatz 1 Buchst. a) bis f) genannten Mitglieder können von den entsendungsberechtigten Stellen abberufen werden. Scheidet ein Mitglied aus, so ist nach den für die Berufung des ausgeschiedenen Mitglieds geltenden Vorschriften ein Nachfolger für den Rest der Amtszeit zu berufen.

## § 22 Verfahren des Fernsehrates

14

(1) Der Fernsehrat ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist. Er fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen, soweit nicht dieser Staatsvertrag anderes bestimmt. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden mit Ausnahme der Beschlüsse nach § 20 Abs. 2.

(2) Der Fernsehrat wählt aus seiner Mitte den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter in geheimer Wahl. Er gibt sich eine Geschäftsordnung, in der auch die Bildung

von Ausschüssen vorgesehen werden kann.

(...)

#### § 24 Zusammensetzung des Verwaltungsrates

15

(1) Der Verwaltungsrat besteht aus vierzehn Mitgliedern, nämlich

a) fünf Vertretern der Länder, darunter einem Vertreter des Sitzlandes des ZDF, die von den Ministerpräsidenten gemeinsam berufen werden; die Ministerpräsidenten werden sich bemühen, die Berufungen einmütig vorzunehmen,

b) acht weiteren Mitgliedern, die vom Fernsehrat mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner gesetzlichen Mitglieder gewählt werden; diese dürfen weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören; wählbar sind auch die Mitglieder des Fernsehrates,

c) einem Vertreter des Bundes, der von der Bundesregierung berufen wird.

(2) Mitglieder des Fernsehrates scheidern mit ihrer Berufung oder der Annahme ihrer Wahl in den Verwaltungsrat aus dem Fernsehrat aus.

(3) Die Amtszeit der Mitglieder beträgt fünf Jahre. § 21 Abs. 10 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(4) Solange und soweit von dem Recht der Entsendung kein Gebrauch gemacht wird, verringert sich die Zahl der Mitglieder entsprechend.

(5) § 21 Abs. 9 gilt für die Mitglieder des Verwaltungsrates entsprechend.

#### § 25 Verfahren des Verwaltungsrates

16

(1) Der Verwaltungsrat wählt in geheimer Wahl aus seiner Mitte den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter mit der Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder. Er gibt sich eine Geschäftsordnung.

(2) Der Verwaltungsrat ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner gesetzlichen Mitglieder anwesend ist. Er fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Beschlüsse gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 26 Abs. 3 und § 27 Abs. 2 bedürfen der Mehrheit von drei Fünfteln der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder.

(...)

#### § 26 Wahl und Amtszeit des Intendanten

17

(1) Der Intendant wird vom Fernsehrat auf die Dauer von fünf Jahren in geheimer Wahl gewählt. Für die Wahl sind mindestens drei Fünftel der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder erforderlich. Wiederwahl ist zulässig.

(2) ...

(3) Der Verwaltungsrat kann den Intendanten mit Zustimmung des Fernsehrates entlassen; der Beschluss des Fernsehrates bedarf der Mehrheit von drei Fünfteln der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder. ...

## II.

Mit ihrem Normenkontrollantrag wenden sich die Antragsteller gegen einen ihrer Ansicht nach übermäßigen Einfluss des Staates im Fernseh- und Verwaltungsrat. Sie machen bei sachgerechter Auslegung ihres Vorbringens geltend, dass die Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder, die den ZDF-Staatsvertrag als Artikel 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in das jeweilige Landesrecht überführen, insoweit mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar seien, als sie § 21 Abs. 1 a bis c, g bis r, Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 4, Abs. 6, Abs. 8 Satz 2, Abs. 10 Satz 2, § 22 Abs. 1, § 24 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 Alt. 1, § 25 Abs. 2, § 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 ZDF-StV in Landesrecht überführen. 18

Die genannten Vorschriften verstießen gegen das sich aus der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebende Gebot der funktionsadäquaten Staatsferne des Rundfunks, wonach der Staat insbesondere keinen bestimmenden Einfluss auf das Programm eines Rundfunkveranstalters ausüben dürfe. Insofern sei bereits die bloße Möglichkeit staatlicher Dominanz präventiv auszuschließen. 19

Sowohl der Fernsehrat als auch der Verwaltungsrat nähmen in hohem Maße programmrelevante Aufgaben wahr, so dass der Staatseinfluss in diesen Gremien zu begrenzen sei. 20

Im Fernsehrat seien die Vertreter der Länder, des Bundes, der Parteien, der kommunalen Spitzenverbände und des Deutschen Industrie- und Handelskammertages als funktionaler Selbstverwaltungskörperschaft, und damit 35 von 77 Mitgliedern (45,45 %), unmittelbar dem Staat zuzurechnen. Somit liege der Stimmanteil der unmittelbaren Staats- und Parteienseite bereits nahe an der absoluten Mehrheit. In Anbetracht dieser starken Position und der im Übrigen vergleichsweise disparaten Zusammensetzung des Fernsehrats erscheine es nicht ausgeschlossen, dass ein einheitlich agierender Staats- und Parteienblock die wenigen zur absoluten Mehrheit noch erforderlichen Mitglieder auf seine Seite ziehen könne. Für die vom Fernsehrat mit einer Mehrheit von drei Fünfteln zu treffenden Personalentscheidungen bildeten diese Personen schon für sich eine Sperrminorität. Es komme hinzu, dass auch die weiteren Mitglieder weitgehend unter Einflussnahme des Staates ernannt würden: 16 Vertreter, die eigentlich gesellschaftliche Bereiche repräsentieren sollten, würden letztlich ohne sachhaltige Maßgaben frei von den Ministerpräsidenten bestimmt. Auch die 25 Verbandsvertreter unterlägen noch einer Auswahlentscheidung der Ministerpräsidentenkonferenz, die an die Reihenfolge der Dreiervorschläge nicht gebunden sei. Dies führe zwar nicht dazu, dass die so berufenen Mitglieder der Staatsseite zugerechnet werden könnten, verstärke den staatlichen Einfluss aber weiter. Auch fehle es an hinreichenden Inkompatibilitätsregelungen, sodass auch als Vertreter der gesellschaftlichen Bereiche Personen bestellt werden könnten und würden, die staatliche Funktionen wahrnähmen oder parteigebunden seien. 21

Ähnliches gelte für den Verwaltungsrat. Dort seien sechs von vierzehn Mitgliedern 22

(rund 43 % des Gremiums) durch Länder und Bund, und damit von staatlicher Seite, berufen. Auch hier sei nicht ausgeschlossen, dass es der Staatsseite bei einheitlichem Auftreten gelinge, die zum Erreichen der absoluten Mehrheit erforderlichen zwei weiteren Mitglieder auf ihre Seite zu ziehen. Ebenso könne bei den mit einer Mehrheit von drei Fünfteln zu treffenden Entscheidungen die Staatsseite allein eine Sperrminorität bilden. Ferner setze sich der Staatseinfluss im Fernsehrat auch bei der Wahl von dessen acht weiteren Mitgliedern durch. Hinreichende Inkompatibilitätsvorschriften, die insofern die Wahl weiterer Staats- und Parteivertreter verhindern, bestünden nicht.

Zwar seien die Mitglieder des Fernsehrats und des Verwaltungsrats weisungsunabhängig. Dies verhindere jedoch nicht eine faktische Einflussnahme, denn eine Wiederwahl sei nicht ausgeschlossen und sämtliche Mitglieder des Verwaltungsrats sowie die von Ländern, Bund und Parteien berufenen Mitglieder des Fernsehrats könnten ohne Beschränkung auf bestimmte Gründe jederzeit abberufen werden.

23

### III.

Zu den Anträgen haben verschiedene Landesregierungen, die Bundestagsfraktionen der Parteien DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Bayerische Landtag, diverse Verbände sowie das ZDF und die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) Stellung genommen.

24

1. Die Argumentation der Antragsteller unterstützen dem Grundsatz nach die Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Bremen und Nordrhein-Westfalen, die Bundestagsfraktionen der Parteien DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Vereinigte Dienstleistungsgesellschaft ver.di, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (AWO), der Deutsche Journalistenverband (DJV), der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Redakteurausschüsse (AGRA), der Deutsche Beamtenbund (DBB), das Deutsche Rote Kreuz (DRK), der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) sowie die ARD.

25

Die Regierungen der Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen weisen in einer gemeinsamen Stellungnahme zur Unterstützung des Antrags ergänzend darauf hin, dass sich bei der Berufung der 16 Vertreter der allgemein umschriebenen Bereiche des Gemeinwesens nach § 21 Abs. 4 ZDF-StV in der Praxis jedes Land einen Vertreter aussuche, den die Ministerpräsidentenkonferenz dann auch berufe; dies sei mit den Anforderungen an eine staatsfreie Ausgestaltung der Rechtsstellung der gesellschaftlichen Mitglieder nicht vereinbar.

26

Die Bundestagsfraktionen der Parteien DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN machen zusätzlich geltend, dass die Beteiligung des Bundes in den Gremien der Mehr-Länder-Anstalt ZDF auch gegen das Willkürverbot aus Art. 3 Abs. 1 GG verstoße, da ein sachlicher Grund hierfür nicht ersichtlich sei und der Bund abgesehen von

27

seiner Zuständigkeit für den Auslandsrundfunk über keine Kompetenzen im Bereich des Rundfunks verfüge. Auch zählen sie - weitergehend als die Antragsteller - alle gemäß § 21 Abs. 4, Abs. 1 r ZDF-StV durch die Ministerpräsidenten berufenen Mitglieder zur Staatsseite hinzu, so dass sie - den Vertreter der Industrie- und Handelskammer ausnehmend - davon ausgehen, zumindest 50 der 77 Mitglieder des Fernsehrats (rund 65 %) seien unmittelbar der Staatsseite zuzurechnen.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di plädiert für einen gänzlichen Ausschluss direkter Vertreter der Exekutive aus den Gremien einerseits und - insoweit ähnlich wie zahlreiche andere Verbände (DGB, BDZV, DBB, DRK, DOSB und AWO) - für eine Bestellung der gesellschaftlichen Mitglieder durch ein direktes Entsenderecht der Verbände andererseits. Einige Verbände (ver.di und AGRA) tragen zudem vor, dass die Zusammensetzung der im Fernsehrat vertretenen gesellschaftlichen Gruppen die Gesellschaft nicht mehr hinreichend widerspiegle.

28

2. Hingegen erachten der Bayerische Landtag, die Regierungen der Länder Bayern, Hessen, Saarland und Sachsen, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund die Anträge für unbegründet.

29

Die Regierungen der Länder Bayern, Hessen, Saarland und Sachsen verweisen dabei in einer gemeinsamen Stellungnahme, der sich der Bayerische Landtag anschließt, auf den grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und führen an, dass es verfehlt wäre, das Maß staatlichen Einflusses durch eine bloße Addition der dem Staat im weitesten Sinne zurechenbaren Gremienmitglieder zu ermitteln. So müssten bereits bei der Frage der Zurechnung zur Staatsseite unterschiedliche Gewichtungen vorgenommen werden. Beim Fernsehrat seien die Vertreter der Parteien und der funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften jedenfalls nicht mit vollem Wert der Staatsseite zuzurechnen. Den Ministerpräsidenten komme bei der Auswahl der 25 Vertreter der Verbände aus einer Dreivorschlagsliste nur ein geringer Einfluss zu, der dadurch gerechtfertigt sei, dass so Rechtsverstöße bei der Ernennung verhindert und der Gleichberechtigung von Frauen und Männern Rechnung getragen werden könnten. Wie gering dieser Einfluss sei, zeige sich darin, dass in der Praxis bislang stets der Erstvorschlag berücksichtigt worden sei. Bei der Auswahl der 16 Vertreter der Bereiche des Gemeinwesens nach § 21 Abs. 1 r, Abs. 4 ZDF-StV durch die Ministerpräsidenten bestehe zwar ein größerer staatlicher Einfluss; diese Regelung ermögliche aber eine zukunfts offene Gestaltung der Zusammensetzung und trage dem Gedanken Rechnung, dass die Interessen der Allgemeinheit nicht mit der Summe der verbandlich organisierten Interessen identisch seien. Außerdem seien diese Vertreter weisungsunabhängig und könnten daher nicht mit vollem Wert der Staatsseite zugerechnet werden. Vor allem aber sei der staatliche Einfluss im Fernsehrat und im Verwaltungsrat aufgrund der divergierenden Interessen unterschiedlicher Hoheitsträger und Parteien nicht gleichgerichtet. Die Annahme eines monolithischen Staatsblocks, dessen Mitglieder regelmäßig einheitliche Positionen einnehmen und es verstünden, durch entsprechende Beeinflussung Vertreter sonstiger gesellschaftlicher Gruppen auf ihre Seite zu ziehen, sei ange-

30

sichts der Zugehörigkeit der Vertreter des Staates zu unterschiedlichen Hoheitsträgern und unterschiedlichen politischen Parteien wirklichkeitsfern. Richtig bewertet verfüge daher der Staat im Fernsehrat wie auch im Verwaltungsrat weder über eine Mehrheit noch über eine Sperrminorität. Im Hinblick auf die Bedeutung von Sperrminoritäten sei zudem zu berücksichtigen, dass diese durch qualifizierte Mehrheitserfordernisse entstünden, was bedeute, dass entsprechend der Höhe des Mehrheitserfordernisses mit einem Zuwachs an Verhinderungseinfluss auch ein Verlust an Gestaltungseinfluss einhergehe. Ein unzulässiger staatlicher Einfluss sei daher durch die zur Überprüfung gestellten Vorschriften insgesamt nicht begründet.

Diese Auffassung teilen - jedenfalls im Ergebnis - auch der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund und das ZDF. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund machen dabei insbesondere geltend, dass die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände nicht der Staatsseite zugerechnet werden dürften, da diese Verbände privatrechtlich organisiert und parteipolitisch unabhängig seien und auch in anderen Gesetzen wie etwa den Rundfunkgesetzen der Länder oder dem Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ vom 28. Februar 1990 (BGBl I 1990, S. 294) in der Fassung vom 5. Februar 2009 (BGBl I S. 160) der gesellschaftlichen Seite zugerechnet würden. Auch das ZDF ist der Auffassung, dass die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände wie auch die Vertreter der sonstigen Selbstverwaltungskörperschaften im Fernsehrat nicht der Staatsseite zuzurechnen seien und - trotz möglicher verfassungsrechtlicher Bedenken hinsichtlich einzelner Regelungen des Auswahlverfahrens - in beiden Gremien der Staatseinfluss in entscheidendem Maße institutionell und föderal gebrochen sei. Eine gewisse Gefahr staatlicher Entscheidungsdominanz bestehe zwar bezüglich des vom Verwaltungsrat zu erklärenden Einvernehmens mit der Bestellung der Direktoren durch den Intendanten, da hier eine starke staatliche Minderheit im Verwaltungsrat eine Entscheidung des Intendanten verhindern könne, ohne einem Einigungszwang zu unterliegen. Dieser Gefahr könne jedoch durch verfassungskonforme Anwendung beziehungsweise Anpassung dadurch begegnet werden, dass für das Einvernehmen mit der Bestellung der vom Intendanten benannten Direktoren die derzeit erforderliche Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Mitglieder auf das Erfordernis einer - gegebenenfalls qualifizierten - Mehrheit abgesenkt würde und der Verwaltungsrat die Verweigerung seines Einvernehmens begründen müsste.

31

## **B.**

Die zulässigen Anträge sind im Wesentlichen begründet.

32

## **I.**

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Sicherung von Vielfalt sowie, als deren Ausfluss, auf die Wahrung einer hinreichenden Staatsferne.

33



1. Die Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig Ausdruck findet. Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum hat (vgl. BVerfGE 12, 205 <262 f.>; 119, 181 <214>; 121, 30 <50>; stRspr). Die besondere staatliche Verantwortung für die Sicherung von Vielfalt in diesem Bereich hat ihren Grund in der herausgehobenen Bedeutung, die dem Rundfunk - und insbesondere dem Fernsehen - wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt, und sich insbesondere daraus ergibt, dass Inhalte schnell, sogar zeitgleich, übertragen und dabei Ton, Text und bewegte Bilder miteinander kombiniert werden können. Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben (BVerfGE 119, 181 <215>). Die Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind somit durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt (vgl. BVerfGE 121, 30 <51>).

2. Die Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung der Rundfunkanstalten sind von Verfassungs wegen an dem Ziel der Vielfaltsicherung auszurichten (vgl. BVerfGE 57, 295 <320, 325>; 73, 118 <152 f.>; 121, 30 <51>). Sie stehen in enger Wechselwirkung mit der rahmensetzenden Grundentscheidung des Gesetzgebers für eine duale Rundfunkordnung und den Aufgaben, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in dieser Ordnung zukommen (vgl. BVerfGE 73, 118 <157 f.>; 83, 238 <296 ff.>; 114, 371 <387 f.>; 119, 181 <217 f.>; 121, 30 <51 f.>).

Im Rahmen der dualen Rundfunkordnung kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der von ihm sicherzustellenden Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung besondere Bedeutung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann (vgl. BVerfGE 73, 118 <158 f.>; 74, 297 <325>; 83, 238 <297 f.>; 90, 60 <90>; 114, 371 <388 f.>; 119, 181 <216>). Denn der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Auch wegen des erheblichen Konzentrationsdrucks im privatwirtschaftlichen Rundfunk und den damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung hat das Bundesverfassungsgericht Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt als geboten angesehen (BVerfGE 119, 181 <217> m.w.N.).

Die spezifische Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks zu ergänzen und auszugleichen ist ein Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Indem er jedenfalls im Wesentlichen öffentlich finanziert ist, wird er dazu befähigt, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen zu handeln. Auf dieser Basis kann und soll er durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht (vgl. BVerfGE 90, 60 <90>; 119, 181 <219>). Er hat hierbei insbesondere auch solche Aspekte aufzugreifen, die über die Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen ein eigenes Gepräge geben. Zugleich können so im Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk verschiedene Entscheidungsrationaltäten aufeinander einwirken (vgl. BVerfGE 114, 371 <387 f.>; 119, 181 <217>). Entsprechend dieser Bedeutung beschränkt sich sein Auftrag nicht auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden, sondern erfasst die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information eine kulturelle Verantwortung umfasst (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 119, 181 <218>) und dabei an das gesamte Publikum gerichtet ist (vgl. BVerfGE 83, 238 <298>). Dabei muss sein Programmangebot für neue Publikumsinteressen oder neue Inhalte und Formen offenbleiben und darf auch technisch nicht auf einen bestimmten Entwicklungsstand beschränkt werden (vgl. BVerfGE 74, 297 <324 f., 350 f.>; 83, 238 <298, 299 f.>; 119, 181 <218>).

3. Von diesem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgehend ist seine Organisation als öffentlich-rechtliche Anstalt mit einer binnenpluralistischen Struktur, bei welcher der Einfluss der in Betracht kommenden Kräfte unter maßgeblicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft intern im Rahmen von Kollegialorganen vermittelt wird, weiterhin verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 12, 205 <261 ff.>; 83, 238 <333>; stRspr). Sie überlässt nicht allein einem Intendanten die Leitung der Geschäfte, sondern bindet diesen in eine umfassende Aufsicht durch plural zusammengesetzte Gremien ein und unterwirft ihn damit einer Kontrolle. Wird ein solches binnenpluralistisches Modell gewählt, um die Vielfaltsicherung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu gewährleisten, ist freilich auch die nähere Ausgestaltung der Organisation an diesem Funktionsauftrag zu orientieren.

a) Hierfür bedarf es insbesondere einer sachgerechten, der gesellschaftlichen Vielfalt Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der in den Gremien berücksichtigten Kräfte sowie der Sicherstellung eines effektiven Einflusses auf die Wahrnehmung des Rundfunkauftrags durch diejenigen Organe, in denen diese vertreten sind (vgl. BVerfGE 12, 205 <261 f.>; 57, 295 <325>; 83, 238 <334>). Die Zusammensetzung der Kollegialorgane muss darauf ausgerichtet sein, Personen mit möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens zusammenzuführen. Dabei hat der Gesetzgeber insbesondere darauf Be-

dacht zu nehmen, dass nicht vorrangig amtliche und sonstige Perspektiven und Sichtweisen, die für die staatlich-politische Willensbildung maßgeblich sind, abgebildet werden, sondern maßgeblich ein breites Band von Sichtweisen vielfältiger gesellschaftlicher Kräfte zum Tragen kommt (vgl. für die Programminhalte: BVerfGE 83, 238 <333 f.>). Er hat dafür zu sorgen, dass bei der Bestellung der Mitglieder dieser Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen und dabei neben großen, das öffentliche Leben bestimmende Verbänden untereinander wechselnd auch kleinere Gruppierungen, die nicht ohne weiteres Medienzugang haben, Berücksichtigung finden und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich so auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Gremien an dem Auftrag auszurichten, Vielfalt über die Programmdiversifizierung des privaten Angebots hinaus zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 60, 53 <66>; 83, 238 <334>). Dabei hat der Gesetzgeber auch den Gleichstellungsauftrag hinsichtlich des Geschlechts aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu beachten (vgl. BVerfGE 83, 238 <336>).

Die Bildung der Aufsichtsgremien aus vorwiegend verbandlich organisierten gesellschaftlichen Gruppen hat nicht den Sinn, diesen die Programmgestaltung zu übertragen oder sie gar zum Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu machen. Die Aufsichtsgremien sind vielmehr Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit. Sie sollen die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien darauf kontrollieren, dass alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte, deren Vielfalt durch ein gruppenplural zusammengesetztes Gremium auch bei ausgewogener Besetzung nie vollständig oder repräsentativ abgebildet werden kann, im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können. Die Bestellung von Mitgliedern unter Anknüpfung an verschiedene gesellschaftliche Gruppen setzt diese nicht als Vertreter ihrer jeweiligen spezifischen Interessen ein, sondern dient nur als Mittel, Sachwalter der Allgemeinheit zu gewinnen, die unabhängig von den Staatsorganen sind, Erfahrungen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einbringen und dafür Sorge tragen, dass das Programm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dient und in der Berichterstattung die Auffassungen der betroffenen Personen, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden (BVerfGE 83, 238 <333>).

40

b) Für die Gewährleistung einer verschiedenartigen Blickwinkel vereinigenden Zusammensetzung dieser Organe kann der Gesetzgeber neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Vertreterinnen und Vertretern aus dem staatlichen Bereich einen Anteil einräumen (vgl. BVerfGE 12, 205 <263>; 73, 118 <165>; 83, 238 <330>). Gerade diese Akteure sind in einer Demokratie in besonderer Weise auf eine offene, facettenreiche und kritische Berichterstattung angewiesen und sind zugleich prägender Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens. Es entspricht ihrer politischen Gesamtverantwortung, dass sie auch selbst Aspekte des gemeinen Wohls in die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein-

41

bringen können. Von daher dürfen unter dem Gesichtspunkt der Vielfaltsicherung von Verfassungen wegen auch Vertreterinnen und Vertreter der Länder in die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entsandt werden, zumal sie so deren Funktionsweise, Herausforderungen und Probleme auch aus der Innenansicht kennen. Dies schließt - in eng zu begrenzendem Umfang - die Möglichkeit der Bestellung von Exekutivvertretern, auch im Rang eines Ministerpräsidenten, ein. Vielfaltsicherung meint hier nicht die Abschirmung einer dem Staat gegenübergestellten eigenen gesellschaftlichen Sphäre, die vor Einflussnahmen staatlicher Vertreter so weit wie möglich zu schützen ist - dann wäre die Mitwirkung jeglicher staatlicher Akteure inkonsequent -, sondern das Zurechtbringen der verschiedenen Perspektiven des Gemeinwesens insgesamt. Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, auch staatliche Vertreter zur Mitwirkung zu berufen.

In Blick auf die Frage, von welchen staatlichen Ebenen Vertreter in die Rundfunkanstalten entsendet werden können, ist gleichfalls der Aspekt der Vielfaltsicherung maßgebend. Die Bestellung staatlicher Mitglieder erfolgt nicht, um ihnen eine Option zur einseitig-autoritativen Durchsetzung von Entscheidungen in Wahrnehmung eigener hoheitlicher Kompetenzen zu eröffnen, sondern in Blick auf die Einbringung verschiedener Perspektiven und eine vielfältige Rückbindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Daher können unabhängig von spezifisch rundfunkrechtlichen Kompetenzen Vertreterinnen und Vertreter aller staatlichen Ebenen - auch etwa des Bundes, der Kommunen oder bestimmter funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften - als Mitglieder in Gremien der Rundfunkanstalten bestellt werden. Angesichts des übergreifenden Ziels der Vielfaltsicherung ist dabei auch innerhalb der staatlichen Mitglieder auf die Berücksichtigung möglichst vielfältiger Perspektiven Bedacht zu nehmen.

42

4. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss als Ausfluss aus dem Gebot der Vielfaltsicherung zugleich dem Gebot der Staatsferne genügen, das das Vielfaltsgebot in spezifischer Hinsicht konkretisiert und mit näheren Konturen versieht (vgl. BVerfGE 12, 205 <261 ff.>; 57, 295 <320>; 83, 238 <296>). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bedarf danach - ausgehend von der geltenden Rundfunkordnung - einer institutionellen Ausgestaltung, bei der die für die rundfunkpolitischen Grundentscheidungen und damit auch für die Leitlinien der Programmgestaltung maßgeblichen Aufsichtsgremien nicht einem bestimmenden Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder unterliegen (vgl. BVerfGE 83, 238 <330>; 121, 30 <61>).

43

a) Das Gebot der Staatsferne stellt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk allerdings nicht außerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs. Vielmehr knüpft es an die Strukturverantwortung des Staates für den Rundfunk an und setzt sie voraus. So ist es im Rahmen der dualen Rundfunkordnung Aufgabe des staatlichen Gesetzgebers, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Gestalt zu geben. Insbesondere um die Erfüllung seines Funktionsauftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber vorsorgen, dass die dafür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen (vgl. BVerfGE 119, 181 <218>). Entsprechend re-

44

geln die gesetzgebenden Körperschaften der Länder die Organisation für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, bestimmen, nach welchen Grundsätzen welche Personen zusammenwirken, und legen fest, wer das Programm wie inhaltlich gestalten kann, welche Programmgrundsätze gelten und wie hierbei Pluralität zu sichern ist (vgl. BVerfGE 12, 205 <261 ff.>; 57, 295 <320 ff.>; 83, 238 <332 ff.>; 90, 60 <94>). Organisiert wird Rundfunkberichterstattung dabei in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, die zu einem maßgeblichen Teil staatlich finanziert wird (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 90, 60 <90 f.>). Insgesamt stellt sich die Einrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks damit im Rahmen der vom Gesetzgeber geschaffenen Rundfunkordnung nicht - wie es im Grundsatz für den privaten Rundfunk gilt (vgl. BVerfGE 57, 295 <324 f.>) - als Statuierung nur eines ordnungspolitischen Rahmens zur Wahrnehmung privater Freiheit dar, sondern als staatlich gestaltete und verantwortete Organisation der Berichterstattung selbst. Den Staat trifft hier, anders als in Wirtschaftsbereichen, die grundsätzlich privatwirtschaftlichem Handeln überlassen sind, mehr als eine nur ergänzende Regulierungsverantwortung; er ist unmittelbar Träger und Veranstalter, der mittels seiner Anstalten den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkberichterstattung selbst erfüllt (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>). Entsprechend zielte die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch für die Zusammensetzung der Rundfunkanstalten nie darauf ab, dass diese in Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft als vollständig oder auch nur möglichst weitgehend staatsfrei auszugestaltet sei, sondern setzte die Möglichkeit einer gewissen und auch nicht nur völlig marginalisierten Mitwirkung von staatlichen Vertretern in den Anstalten stets voraus (siehe oben B. I. 3. b).

b) Das Gebot der Staatsferne zielt auf die Modalität der Leistungsorganisation und -erbringung. Es bringt eine spezifische Form der Verantwortung zum Ausdruck: Der Staat hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwar zu organisieren und dessen Auftrag durch eigene Anstalten zu erfüllen, muss dabei aber Sorge tragen, dass die Gestaltung des Programms und dessen konkrete Inhalte nicht in die allgemeine staatliche Aufgabenwahrnehmung eingebunden und als deren Teil ausgestaltet sind (vgl. BVerfGE 12, 205 <262 f.>; 73, 118 <182 f.>; 83, 238 <322 f.>; 90, 60 <89 f.>). Ziel ist es, einen Rundfunk zu schaffen, der dem Prinzip gesellschaftlicher Freiheit und Vielfalt verpflichtet ist, nicht aber inhaltlich von den Repräsentanten und Amtsträgern des Staatsapparats geformt ist (vgl. BVerfGE 73, 118 <152 f.>; 90, 60 <88>).

Die Organisation der für die Erfüllung des Funktionsauftrags maßgeblichen Gremien ist demnach aus dem Prozess staatlich-repräsentativer Willensbildung herauszulösen und so zu gestalten, dass sich in ihr die Vielfalt des Gemeinwesens und gesellschaftliche Pluralität widerspiegeln. Der Staat trägt lediglich eine Strukturverantwortung und ist auf diese begrenzt. Sie ist nicht Teil oder Vorstufe inhaltlicher Vollverantwortung, sondern einer staatlichen Verantwortung für das konkrete Programm entgegengesetzt. Während die Erbringung staatlicher Dienstleistungen in der Regel dazu dient, eine von politisch rückgebundenen Amtsträgern inhaltlich verantwortete Qualität zu gewährleisten und dabei aus der Vielzahl der

45

46

Möglichkeiten diejenigen zu bestimmen, die konkret zum gemeinen Wohl beitragen, geht es hier darum, die Berichterstattung in Distanz zu einer inhaltlichen Überformung durch die sonst zum Handeln berufenen Amtsträger zu gestalten. Qualität bildet sich insoweit nicht mittels staatlicher Aggregation divergierender Interessen, sondern im Offenhalten von Divergenz und Diversifikation. Das Gebot der Staatsferne zielt darauf, die Darstellung, Verarbeitung und Interpretation der Wirklichkeit in ihren vielfältigen Bewertungen sowie zahlreichen Brechungen des Gemeinwesens ins Werk zu setzen.

c) Das Gebot der staatsfernen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll damit zugleich und zuvörderst eine politische Instrumentalisierung des Rundfunks verhindern (vgl. BVerfGE 90, 60 <88>; 121, 30 <53>). Einseitigen politischen Einflussnahmen im Einzugsbereich staatlicher Machtausübung ist durch geeignete institutionelle und verfahrensrechtliche Vorkehrungen entgegenzuwirken (vgl. BVerfGE 73, 118 <182 ff.>; 83, 238 <322 f.>; 90, 60 <88 ff., 93 ff.>). Die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind danach so auszuformen, dass eine Beeinflussung der Berichterstattung durch staatliche und staatsnahe politische Akteure zur Durchsetzung eigener Interessen oder bestimmter, insbesondere parteipolitischer Agenden verhindert wird. Die Zusammensetzung der Gremien muss schon die Möglichkeit einer Instrumentalisierung der Berichterstattung im Sinne solcher Akteure wirksam ausschließen. In einem solchen Instrumentalisierungsverbot liegt seit jeher ein Kern der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit (vgl. BVerfGE 12, 205 <262>; 31, 314 <325>; 90, 60 <88>; 121, 30 <53>).

47

d) Zusammenfassend verlangt das Gebot der Staatsferne damit eine Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die - orientiert an dem Ziel der Vielfaltsicherung und zugleich zur Verhinderung der politischen Instrumentalisierung des Rundfunks - staatsfernen Mitgliedern in den Aufsichtsgremien einen bestimmenden Einfluss einräumt und die eventuelle Mitwirkung staatlicher und staatsnaher Mitglieder begrenzt.

48

5. Diese Erfordernisse entsprechen den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Nach der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verpflichtet Art. 10 EMRK die Konventionsstaaten, durch gesetzliche Ausgestaltung die Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten und diese Pflicht insbesondere nicht dadurch zu unterwandern, dass eine gewichtige ökonomische oder politische Gruppe oder der Staat eine dominante Position über eine Rundfunkanstalt oder innerhalb einer Rundfunkanstalt einnehmen kann und hierdurch Druck auf die Veranstalter ausüben kann (vgl. EGMR, Manole and Others v. Moldova, no. 13936/02, §§ 95-102; EGMR (GK), Centro Europa 7 S.r.l. u.a. v. Italien, Urteil vom 7. Juni 2012, Nr. 38433/09, NVwZ-RR 2014, S. 48 <52 f.>, §§ 129 ff.; jeweils unter Hinweis auf Entschlüsse und Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates).

49

## II.

Die nähere Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers. Im Rahmen der geltenden Rundfunkordnung leiten sich

50

aus den Anforderungen an die Vielfaltsicherung und dem Gebot der Staatsferne für die Ausgestaltung der Aufsichtsgremien jedoch von Verfassungs wegen begrenzende Maßgaben ab.

1. Der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist konsequent zu begrenzen. Ihr Anteil darf ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen. 51

a) Nach derzeit üblicher gesetzlicher Ausgestaltung wird die - zur Gewährleistung des Rundfunkauftrags gebotene - Kontrolle über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Einrichtung eines Verwaltungsrats und eines Fernseh- oder Rundfunkrats sichergestellt. Diesen Aufsichtsgremien sind weitreichende, sowohl programmgestaltende als auch die Geschäftsführung insgesamt überwachende Aufgaben übertragen, die für die Erfüllung des Funktionsauftrags der Rundfunkanstalten von grundlegender Bedeutung sind (vgl. BVerfGE 60, 53 <65>). Die Reichweite dieser auch den Inhalt der Berichterstattung betreffenden Befugnisse steht in einer Wechselwirkung mit strengen Anforderungen an ihre plurale Zusammensetzung (vgl. BVerfGE 12, 205 <261 f.>; 60, 53 <65 f.>). Nur wenn diese Gremien eine breite Vielfalt der Strömungen des Gemeinwesens widerspiegeln und ein bestimmender Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder wirksam ausgeschlossen ist, genügt ihre Ausgestaltung den Anforderungen der Vielfaltsicherung und dem Gebot der Staatsferne (vgl. BVerfGE 12, 205 <261 f.>; 60, 53 <65>; 83, 238 <332 f.>). 52

b) Mit dem Gebot der Staatsferne nicht vereinbar sind zunächst Regelungen, die die staatlichen und staatsnahen Mitglieder in die Lage versetzen, als Gesamtheit Entscheidungen allein durchzusetzen oder zu blockieren. Ungeachtet aller Brechungen der verschiedenen Interessen muss insoweit schon die Möglichkeit eines solchen Zusammenwirkens ausgeschlossen werden. 53

c) Hierin erschöpfen sich die Anforderungen jedoch nicht. Das Gebot der Staatsferne will nicht nur die Möglichkeit eines konzertierten Zusammenwirkens der staatlichen und staatsnahen Mitglieder verhindern; die Wahrscheinlichkeit eines solchen Zusammenwirkens sollte schon durch deren plurale Zusammensetzung weitgehend eingeschränkt werden. Es zielt vielmehr schon prinzipiell auf eine Begrenzung der Einflussnahme von Mitgliedern, deren Perspektive in besonderer Weise von dem Wettbewerb um Amt und Mandat geprägt und damit in politische Gesamtprogramme rückgebunden ist. Dabei ist auch die Prägekraft staatlicher und dabei insbesondere parteipolitisch gegliederter Kommunikationsstrukturen zu berücksichtigen, wie sie zurzeit in den Freundeskreisen zum Ausdruck kommt. Damit die staatlichen und staatsnahen Mitglieder über derartige informelle Gremien, deren Arbeit als solche unmittelbar kaum geregelt werden kann, auch tatsächlich keinen übermäßigen Einfluss erhalten, ist schon ihr Anteil konsequent zu begrenzen (vgl. BVerfGE 12, 205 <263>). Er muss jedenfalls deutlich geringer sein als der Anteil der staatsfernen Mitglieder (vgl. Hoffmann-Riem, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 5 GG, Rn. 212; Degenhart, in: 54

Bonner Kommentar, Bd. 2, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, Rn. 773 <Sept. 2004>; Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995, S. 154; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 186 f.; Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, 1990, S. 151).

Hinreichend ausgeschlossen ist ein bestimmender Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in diesem Sinne nur dann, wenn jedem staatlichen und staatsnahen Mitglied mindestens zwei staatsferne Mitglieder gegenüberstehen und somit der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigt (vgl. in diesem Sinne auch Art. 111a Abs. 2 Satz 3 der Verfassung des Freistaates Bayern; OVG Lüneburg, Urteil vom 29. August 1978 - II A 196/76 - , DÖV 1979, S. 170 f.; Wilhelmi, Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, 1995, S. 207). Dies gilt für beide Aufsichtsgremien gleichermaßen, da jedes von ihnen weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Berichterstattung hat. Dem Fernseh- oder Rundfunkrat kommen diese aufgrund seiner unmittelbar programmbezogenen Kontrollfunktion, dem Verwaltungsrat aufgrund seiner Mitbestimmungsbefugnisse bei der Besetzung programmbestimmender Führungspersonen und seiner Haushaltskompetenzen zu (vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, Bd. II, Vor § 11 RStV, Rn. 65; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 191).

55

Soweit sich diese Gremien zur Vorbereitung der Arbeit in Ausschüsse gliedern, kann für deren Zusammensetzung nichts anderes gelten. Die Entscheidungen von Fernsehrat und Verwaltungsrat werden in den sehr viel kleineren Ausschüssen maßgeblich vorgeprägt. Vor diesem Hintergrund drohten allein an die Gesamtgremien gerichtete Besetzungsmaßgaben weitgehend wirkungslos zu bleiben. Daher ist auch bei der Besetzung der Ausschüsse auf der Grundlage der Geschäftsordnung dafür Sorge zu tragen, dass sich eine Begrenzung des Anteils der staatlichen und staatsnahen Mitglieder auf ein Drittel in den Gremien auch in diesen widerspiegelt. Auch bei der Bestimmung der Vorsitzenden der Gremien und Ausschüsse, die nach geltender Rechtslage beim Fernsehrat des ZDF zugleich einen wesentlichen Teil des mit einer Notkompetenz ausgestatteten erweiterten Präsidiums bilden, ist bei Gesamtsicht dem Gebot der Staatsferne Rechnung zu tragen und auf eine hinreichend plurale Besetzung Bedacht zu nehmen.

56

2. Wer im Sinne dieser Anteilsbegrenzung als staatliches und staatsnahes Mitglied zu gelten hat, bestimmt sich nach einer funktionalen Betrachtungsweise.

57

Das Gebot der Staatsferne knüpft nicht an die grundsätzliche Unterscheidung zwischen privater Freiheit und staatlicher Bindungen an, wie sie gemäß Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 2 GG für die Frage der Grundrechtsbindung und der demokratischen Legitimation von Staatsgewalt maßgeblich ist (vgl. dazu BVerfGE 128, 226 <244 ff.>), sondern ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG; es hat die Aufgabe, eine Rundfunkordnung zu gewährleisten, die an Vielfalt ausgerichtet ist und eine politische Instru-

58



mentalisierung des Rundfunks verhindert (siehe oben B. I. 4.). Daher bedarf die Bestimmung, wer im Hinblick auf die anteilmäßige Beschränkung als staatlich bestelltes Mitglied zu gelten hat, einer eigenen, funktionalen Betrachtung. Maßgeblich ist hierfür, ob es sich um eine Person handelt, die staatlich-politische Entscheidungsmacht innehat oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat steht und insoweit in besonderer Weise auf die Zustimmung einer breiteren Öffentlichkeit verwiesen ist.

Hierzu gehören zunächst all diejenigen, die mit einem allgemeinen Mandat in einem öffentlichen Amt politische Verantwortung tragen, soweit sie ein Interesse an der Instrumentalisierung des Rundfunks für ihre Zwecke der Machtgewinnung oder des Machterhalts haben können. Dies sind Mitglieder einer Regierung (vgl. BVerfGE 73, 118 <182>; 83, 238 <323>), Abgeordnete (vgl. BVerfGE a.a.O.) und politische Beamtinnen und Beamte (vgl. auch SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 1997 - Vf. 13-II-96 -, NVwZ-RR 1998, S. 345, 347; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 175; Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, 1973, S. 42). Darüber hinaus gehören hierzu Wahlbeamte in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte. Auch sie haben staatlich-politische Entscheidungsmacht und stehen unmittelbar im Spannungsfeld der miteinander konkurrierenden verschiedenen politischen Kräfte um die Erlangung und Erhaltung von Amt und Mandat. Entsprechendes gilt auch für andere Personen, die als Vertreter der Kommunen in die Aufsichtsgremien bestellt werden. Angesichts der Weite der den Kommunen überantworteten Aufgaben kommt die Vertretung einer Kommune einem allgemeinen Mandat zumindest nahe (vgl. BVerfGE 73, 118 <191>; 83, 238 <330>).

59

Demgegenüber sind Personen, die von Hochschulen, aus der Richterschaft oder aus der funktionalen Selbstverwaltung wie etwa den Industrie- und Handelskammern in die Aufsichtsgremien entsandt werden, nicht als staatliche oder staatsnahe Mitglieder in diesem Sinne anzusehen. Zwar handelt es sich hierbei um Personen in staatlichen Ämtern, jedoch handeln sie im Rahmen spezifisch begrenzter Aufgaben, genießen dabei zum Teil sogar eine besonders abgeschirmte Rechtsstellung und stehen typischerweise nicht in staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen, die vom Wettbewerb um Amt und Mandat geprägt sind (so im Ergebnis auch Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 180 m.w.N.).

60

c) Die anteilmäßig zu begrenzende Gruppe der staatlichen und staatsnahen Mitglieder schließt demgegenüber Personen ein, die von politischen Parteien in die Aufsichtsgremien entsandt werden. Zwar sind politische Parteien und ihre Vertreter grundsätzlich nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus. Bei funktionaler Betrachtungsweise sind sie im vorliegenden Kontext jedoch als staatsnah zu qualifizieren und damit den staatlichen Mitgliedern gleichzusetzen. Gemäß Art. 21 Abs. 1 GG wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit (vgl. BVerfGE 107, 339 <358 f.> m.w.N.). Sie sind maßgeblich auf die Besetzung von staatlichen Ämtern ausgerichtet und haben die Aufgabe, verschiedene Positionen aggregierend und in Konkurrenz zueinander die

61

staatliche Willensbildung vorzubereiten und diese zu vermitteln. Personen, die als Vertreter politischer Parteien entsandt werden, bewegen sich damit unweigerlich in staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen, eingebunden in den demokratischen Wettbewerb um Amt und Mandat. Deshalb sind sie staatsnahe politische Akteure, deren Mitwirkung in den Aufsichtsgremien begrenzt bleiben muss (vgl. BVerfGE 60, 53 <67>; 121, 30 <54 f.>; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 176 ff.; Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2004, § 7 Rn. 84).

3. Die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Anforderungen an die Sicherung von Vielfalt gelten auch für die Auswahl der als staatlich und staatsnah zu bestellenden Mitglieder (siehe oben B. I. 3. b). Es reicht danach nicht, die Zahl dieser Personen auf einen bestimmten Anteil zu beschränken. Vielmehr müssen die auf diesen Anteil entfallenden Mitglieder zugleich den Anforderungen der Vielfaltsicherung entsprechend bestimmt werden. Hierzu gehört insbesondere, dass die verschiedenen politischen Strömungen auch im Sinne parteipolitischer Brechungen möglichst vielfältig Abbildung finden. Dabei kann der unterschiedlichen Bedeutung der verschiedenen Strömungen Rechnung getragen werden. Dem Grundsatz der Vielfaltsicherung entspricht es jedoch, dass gerade auch kleinere politische Strömungen einbezogen werden. Gleichfalls hat der Gesetzgeber darauf zu achten, dass möglichst vielfältig weitere perspektivische Brechungen - etwa föderaler oder funktionaler Art - berücksichtigt werden (zum Kriterium der Brechungen vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 16. Februar 1989 - Vf. 8-VII/87 -, NJW 1990, S. 311, 313; ThürVerfGH, Urteil vom 19. Juni 1998 - 10/96 -, juris, Rn. 90 ff.; Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl. 1985, § 14 II 2 a, S. 280 f.; Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, S. 50; Ke-wenig, Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, 1978, S. 42 ff.). Schließlich ist der Gesetzgeber auch hier ebenso wie die entsendende Exekutive an den Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gebunden.

62

Der Gesetzgeber hat für das „Wie“ solcher Vielfaltsicherung einen weiten Gestaltungsspielraum. Es ist seine Aufgabe zu entscheiden, welche Kriterien und Brechungen er zur Vielfaltsicherung nutzt und wie er sie einander zuordnet. Dabei liegt es auch in seiner Verantwortung, über die Größe der Gremien zu entscheiden und damit den Möglichkeiten der Vielfaltsicherung zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit - je nach Gremium eventuell auch unterschiedliche - Grenzen zu setzen. Die Verfassung enthält hierzu keine näheren Vorgaben. Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich, ob die Ausgestaltung am Maßstab der Vielfaltsicherung orientiert ist und hierauf bezogen bei realitätsgerechter Betrachtung zu einem vertretbaren Ergebnis führt (vgl. BVerfGE 83, 238 <334 f.>).

63

4. Außerhalb des verfassungsrechtlich erlaubten Anteils von staatlichen und staatsnahen Mitgliedern ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent staatsfern auszugestalten; auch hierbei ist die Zusammensetzung der Gremien an dem Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten.

64

a) Verfassungsrechtliche Anforderungen stellen sich insoweit zunächst an die Bestellung der staatsfernen Mitglieder. 65

aa) Regierungsmitglieder und sonstige Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben. 66

Indem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG voraussetzt, dass die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überwiegend mit staatsfernen Mitgliedern, insbesondere Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, besetzt sind, gebietet dies auch für die Auswahl und Bestellung dieser Personen Regelungen, die eine Distanz zu den staatlichen und staatsnahen politischen Akteuren sichern. Wenn die Auswahl staatsferner Personen maßgeblich in der Hand der Regierungen läge, wäre die Gefahr, dass die Kräftefelder des Wettbewerbs um Amt und Mandat auf die Auswahl überwirken, groß und könnten Anreize erwachsen, amtliche und politische Perspektiven durch die Auswahl entsprechender Gruppenvertreter zu verstärken (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 29. August 1978 - II A 196/76 -, DÖV 1978, S. 170, 171; Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995, S. 156 f.). Eine ihnen frei anheimgestellte oder nur durch allgemein auf Lebensbereiche abstellende Regelungen angeleitete Auswahl der Personen, die als staatsferne Mitglieder in den Gremien mitwirken, ist deshalb mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar (vgl. Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, 1990, S. 149). Ebenso sind substantielle Auswahlfreiräume von Regierungsmitgliedern oder sonstigen Vertreterinnen und Vertretern der Exekutive bei der Bestellung von Mitgliedern nach Vorschlägen gesellschaftlicher Gruppierungen ausgeschlossen (vgl. Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995, S. 156 f.; Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S. 191 f.). Soweit die Auswahl von Mitgliedern bestimmten gesellschaftlichen Gruppen überantwortet wird, darf deren Vorschlag allenfalls in Ausnahmefällen bei Vorliegen besonderer rechtlicher Gründe zurückgewiesen werden. 67

bb) Die Regelungen zur Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder müssen sich an dem Ziel der Vielfaltsicherung ausrichten. Hierbei ist den Gefahren einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven und einer Versteinerung der Zusammensetzung der Gremien entgegenzuwirken. 68

(1) Das Gebot der Vielfaltsicherung verpflichtet den Gesetzgeber bei der Entscheidung, welche Personen als staatsferne Mitglieder in die Gremien der Rundfunkanstalten einzubeziehen sind, zu Regelungen, die den aktuellen verschiedenartigen gesellschaftlichen Strömungen und Kräften in Deutschland Rechnung tragen und darauf ausgerichtet sind, eine große Vielfalt widerzuspiegeln. Die institutionelle Ausgestaltung muss darauf abzielen, dass die Mitglieder möglichst verschiedenartige Sichtweisen, Erfahrungen und Wirklichkeitsdeutungen in den Rundfunkanstalten einbringen können und damit ein facettenreiches Bild des Gemeinwesens ergeben (vgl. BVerfGE 12, 205 <261 f.>; 60, 53 <65 f.>; 83, 238 <332 f.>). 69

Durch Vertreterinnen und Vertreter einzelner Gruppen kann freilich kein in jeder Hinsicht wirklichkeitsgerechtes Abbild des Gemeinwesens erstellt werden. Gesellschaftliche Wirklichkeit ist in ungeordneter Weise fragmentiert, manifestiert sich in ungleichzeitigen Erscheinungsformen und findet nur teilweise in verfestigten Strukturen Niederschlag, die Anknüpfung für die Mitwirkung in einer Rundfunkanstalt sein können. Insbesondere sind die Interessen der Allgemeinheit nicht mit der Summe der verbandlich organisierten Interessen identisch. Es gibt vielmehr Interessen, die verbandlich gar nicht oder nur schwer organisierbar sind. Verbänderepräsentation ist aus diesem Grund immer nur ein unvollkommenes Mittel zur Sicherung allgemeiner Interessen (BVerfGE 83, 238 <335>). Durch Vertreter verschiedener Gruppen sind die vielfältigen Schichtungen und Überlagerungen in einer modernen Gesellschaft somit nicht wirklichkeitsgerecht abbildbar (vgl. BVerfGE 83, 238 <334>; Bethge, Verfassungsrechtliche Probleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 1978, S. 21 f.). Die Auswahl solcher Vertreter kann weithin nur ausschnitthaften Charakter haben und ist nur beschränkt mit aus Gleichheitskriterien ableitbaren Wertungen verbunden (vgl. BVerfGE 83, 238 <334 ff.>). Das Modell der Gruppenpluralität unterscheidet sich so schon grundsätzlich von einer repräsentativen Abbildung des Volkes auf der Basis der gleichen Wahl.

70

Angesichts dessen hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsfreiraum für die nähere Bestimmung der Zusammensetzung der Gremien. Maßgeblich ist allein, dass die gewählte Zusammensetzung erkennbar auf Vielfaltsicherung angelegt und dabei geeignet ist, die Rundfunkfreiheit zu wahren, dass sie willkürfrei sowie unter Beachtung weiterer Vorgaben des Grundgesetzes wie derjenigen des Art. 3 Abs. 2 GG erfolgt (vgl. BVerfGE 83, 238 <334 f.>). Die gewählten Auswahlkriterien müssen dabei gleichmäßig angewandt und dürfen nicht ohne sachlichen Grund verlassen werden (vgl. BVerfGE 83, 238 <336 f.>).

71

(2) Zu den Anforderungen, die bei der Einräumung gruppenbezogener Entsenderechte zur Gewährleistung der Vielfalt zu stellen sind, gehört es, einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven sowie einer Versteinerung der Zusammensetzung der Rundfunkgremien entgegenzuwirken.

72

Angesichts der praktischen Notwendigkeit, die Sitzzahl in den Gremien begrenzt zu halten, können für die jeweiligen gesellschaftlichen Bereiche nur wenige Vertreterinnen und Vertreter benannt werden. So besteht die Gefahr, dass das Benennungsrecht in der Regel auf den größten und bestetablierten Verband zuläuft. Es besteht damit strukturell das Risiko, dass für die jeweiligen Bereiche nur die konventionellen Mehrheitsperspektiven der durchsetzungsstärksten Verbände Berücksichtigung finden und kleinere Verbände mit anderen Sichtweisen kaum zum Zuge kommen können (vgl. auch BVerfGE 83, 238 <334>). Sofern die benennungsberechtigten Gruppen abschließend - überdies unter Umständen auf der Grundlage eines nur schwer änderbaren Staatsvertrags - durch Gesetz festgelegt werden, droht überdies eine Versteinerung der Zusammensetzung der Gremien. Angesichts der weithin nur ausschnitthaften Auswahl der entsendeberechtigten Gruppen steht dies grundsätzlich in

73

einem Spannungsverhältnis zu dem Ziel der Vielfaltsicherung und hindert eine Berücksichtigung von kleinen Gruppen. Ferner drohen neuere wichtig werdende gesellschaftliche Entwicklungen nicht erfasst zu werden (vgl. Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995, S. 159; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979, S. 45; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, E Rn. 14, S. 277).

Auch in dieser Hinsicht ist es Aufgabe des Gesetzgebers, eine funktionsgerechte Ausgestaltung der Rundfunkanstalten ins Werk zu setzen und hierbei insbesondere auch das Spannungsverhältnis von Kontinuität und Flexibilität zum Ausgleich zu bringen. Er hat hierbei eine weite, verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgezeichnete Spanne von Regelungsmöglichkeiten, wie auch aus verschiedenen Ansätzen in den Staatsverträgen der Landesrundfunkanstalten ersichtlich ist. So kann er nicht nur eine formalisierte regelmäßige Prüfpflicht zur Aktualität der Zusammensetzung des Rundfunkrats vorsehen, sondern beispielsweise auch für einige Sitze der Aufsichtsgremien eine Bewerbung interessierter Verbände ermöglichen und deren Bestimmung - abgesichert etwa durch qualifizierte Abstimmungsquoten - für jede Wahlperiode neu in die Hände der Parlamente legen. Auch steht es dem Gesetzgeber frei, ganz andere Lösungsansätze zu entwickeln. Die Verfassung gibt insoweit bestimmte Regelungen nicht vor. Geboten ist lediglich, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Bestimmung der entsendeberechtigten Verbände oder sonstiger Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft eine Form der Dynamisierung vorsieht und einer Versteinerung der Gremien vielfaltsichernd entgegenwirkt.

74

b) Verfassungsrechtliche Anforderungen stellen sich weiterhin hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen der staatsfernen Mitglieder. Der Gesetzgeber hat für sie Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleistet.

75

Das Gebot einer der Vielfaltsicherung dienenden staatsfernen Ausgestaltung verlangt, dass die für die Aufsicht über die Rundfunkanstalten verantwortlichen Mitglieder zu ihrem überwiegenden Anteil außerhalb der politischen Kräftefelder stehen, in denen im demokratischen Wettbewerb um die Erlangung und Erhaltung von Amt und Mandat gerungen wird (siehe oben B. II. 1. c). Der Gesetzgeber hat deshalb sicherzustellen, dass die als staatsferne Mitglieder in die Aufsichtsgremien berufenen Personen auch persönlich in einer hinreichenden Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen stehen. Allein die Tatsache, dass eine Person von einer gesellschaftlichen Gruppierung entsandt worden ist, bewahrt nicht hinreichend davor, dass sie durch ihre persönliche Einbindung im Übrigen nicht doch als staatsnaher politischer Akteur handelt (vgl. Huber, Die Staatsfreiheit des Rundfunks - Erosion und Neujustierung, in: Festschrift für Herbert Bethge zum 70. Geburtstag, 2009, S. 497, 509). Es ist sogar möglich, dass entsendeberechtigte Gruppen sich von einer solchen Vernetzung Vorteile versprechen. Indes ist es Anliegen des Gebots der staatsfernen Ausgestaltung des Rundfunks, solche Vernetzungen gerade zu begrenzen. Entsprechendes gilt für Personen, die durch Wahl aus einem anderen Rund-

76

funkgremium - etwa aus dem Rundfunk- oder Fernsehrat in den Verwaltungsrat - berufen werden. Insoweit macht es auch keinen Unterschied, welchem der Gremien die staatsfernen Mitglieder angehören. Der Grundsatz der Staatsferne gilt für alle Aufsichtsgremien gleichermaßen (siehe oben B. II. 1. c).

In Entsprechung zu der Bestimmung der Personen, die als staatliche Mitglieder anzusehen sind (siehe oben B. II. 2.), sind durch Inkompatibilitätsregelungen zunächst solche Personen von der Bestellung als staatsferne Mitglieder der Rundfunkanstalten auszuschließen, die Mitglieder von Regierungen, Parlamentarier, politische Beamte oder Wahlbeamte in Leitungsfunktionen sind (vgl. etwa Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995, S. 154). Auch wenn solche Personen durch gesellschaftliche Gruppen entsandt werden, bleiben sie durch ihre staatliche oder staatsnahe Stellung geprägt und laufen kaum weniger Gefahr, in Interessenkonflikte zu geraten und durch einseitige Kommunikationsinteressen geleitet zu werden, als Personen, die unmittelbar als Amtsperson selbst in die Gremien entsandt werden.

77

Unter die Inkompatibilitätsregelungen müssen aber auch solche Personen fallen, die in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen. Unter dem Grundgesetz kommt es den politischen Parteien zu, die politische Willensbildung zu präformieren, die verschiedenen in der Öffentlichkeit vertretenen Positionen zu gesamthaften Entwürfen zu aggregieren und auf dieser Grundlage maßgeblich zur Besetzung der staatlichen Ämter beizutragen. Sie übergreifen dabei die politische Willensbildung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen, führen zu einer auch vertikalen Verknüpfung der politischen Diskurse und entwickeln verschiedene politische Alternativen. Im politischen Wettbewerb um Amt und Mandat stehen sie sich gegenüber und provozieren damit Solidarisierungs- oder Abgrenzungsprozesse, die auch Differenzen oder Gemeinsamkeiten in der Sache um des Gesamtzusammenhalts willen in erheblichem Umfang überspielen können (vgl. BVerfGE 20, 56 <101>; 44, 125 <145 f.>; 85, 264 <285 f.>; 107, 339 <358 f.>; 121, 30 <54 f.>). Zwar sind in diese Kräftefelder nicht schon alle Personen einbezogen, die nur Mitglied einer politischen Partei sind oder in ihnen aktiv mitwirken. Wer in ihnen jedoch in herausgehobener Funktion Verantwortung trägt, ist hierdurch unweigerlich in staatlich-politische Entscheidungszusammenhänge und den Wettbewerb um Amt und Mandat eingebunden. Dass solche Bindungen für die Arbeit in den Rundfunkanstalten - etwa auch mittels informeller Gremien wie den Freundeskreisen - übermäßiges Gewicht bekommen, ist nach dem Gebot der Staatsferne gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu verhindern. Entsprechende Unvereinbarkeitsregelungen haben hierzu beizutragen.

78

Wann eine solche Mitwirkung in herausgehobener Verantwortung in einer politischen Partei gegeben ist, bedarf der näheren Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Denkbar wäre etwa, auf Ämter oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene abzustellen. Auch im Übrigen obliegt die Ausgestaltung der Inkompatibilitätsregelungen dem Gesetzgeber. Zu deren Verstärkung kann er für politische Amtsträger auch an die Statuierung von Karenzzeiten denken, nach deren Ablauf diese erst als staatsferne Mitglieder in die Rundfunkanstalten bestellt werden können. Insgesamt hat der

79

Gesetzgeber bei der Bestimmung der Unvereinbarkeitsregelungen der staatsfernen Mitglieder einen erheblichen Wertungs- und Typisierungsspielraum.

5. Für alle Mitglieder der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - sowohl die staatlichen und staatsnahen als auch die staatsfernen Mitglieder - bedarf es einer hinreichenden Absicherung ihrer persönlichen Rechtsstellung zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung. 80

Die Gewährleistung einer freien Berichterstattung gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG setzt eine hinreichende persönliche Freiheit und Unabhängigkeit der Verantwortlichen bei der Aufgabenwahrnehmung voraus. Der Gesetzgeber muss deshalb die persönliche Rechtsstellung der Mitglieder der Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten mit Garantien ausstatten, die verhindern, dass sie in intransparenter Weise von außen unter Druck geraten und unsachlichen Einflussnahmen ausgesetzt sind. Hierfür ist erforderlich, dass die Mitglieder hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung in den Rundfunkanstalten weisungsfrei gestellt werden (vgl. auch BVerfGE 60, 53 <66>; 83, 238 <332 f., 335>; Hesse, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003, 4. Kap. Rn. 82, S. 160) und nur aus wichtigem Grund abberufen werden dürfen. Die nähere Ausgestaltung obliegt dem Gesetzgeber. 81

6. Der Gesetzgeber hat Regelungen zu schaffen, die für die Arbeit der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. 82

Das Erfordernis der Transparenz folgt zunächst aus den Anforderungen an eine auch praktisch wirksame staatsferne Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nach denen die Willensbildung der Aufsichtsgremien nicht maßgeblich in das Kräftefeld staatlich-politischer Entscheidungszusammenhänge und den Wettbewerb um Amt und Mandat geraten darf. Wenn hierbei dennoch in erheblichem Umfang auch unmittelbar staatliche Mitglieder und staatsnahe politische Akteure in die Gremien berufen werden dürfen, entsteht eine Spannungslage, der durch hinreichende Transparenz der Willensbildung entgegengewirkt werden muss. Soweit funktional mit den Aufgaben der jeweiligen Gremien vereinbar, müssen Handeln und Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Rundfunkanstalten sowohl für die Öffentlichkeit als auch für den Gesetzgeber, der für die Rundfunkanstalten die Strukturverantwortung trägt, erkennbar sein. 83

Ein Mindestmaß an Transparenz ist auch von der Art der Aufgabe her geboten. Die Aufsicht über die weithin öffentlich-rechtlich finanzierten Rundfunkanstalten durch plurale, die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegelnde Aufsichtsgremien, deren Mitglieder als Sachwalter der Allgemeinheit die Gewährleistung einer Rundfunkberichterstattung kontrollieren, welche gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den vollen Umfang des klassischen Rundfunkauftrags abzudecken hat und sich an die gesamte Bevölkerung wendet, ist eine Aufgabe, deren Wahrnehmung jedenfalls hinsichtlich ihrer Grundentscheidungen die Möglichkeit öffentlicher Anteilnahme erfordert. Transparenz kann hier heilsame Vorwirkung gegen funktionswidrige Absprachen und Ein- 84

flussnahmen entfalten und helfen, Tendenzen von Machtmissbrauch oder Vereinnahmungen durch Partikularinteressen frühzeitig entgegenzuwirken. Der Öffentlichkeit kommt insoweit eine wesentliche, die interne institutionelle Kontrolle ergänzende Kontrollfunktion zu (vgl. auch Grothe/Hahn/Henle/

Jene/Knothe/Sagurna/Scherer, Das gesellschaftsplurale Ordnungs- und Kontrollmodell des deutschen Rundfunks - Überlegungen zu einer Reform, in: Schulz (Hrsg.), Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, 2002, S. 27; Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 156).

Welches Maß an Transparenz für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung sachgerecht ist, ist durch die Verfassung nicht im Einzelnen vorgezeichnet. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, dafür Sorge zu tragen, dass in den Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht und den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachgemessenen Gremienarbeit hergestellt wird. Insbesondere liegt es in seiner Entscheidung, ob für die Arbeit der Gremien der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gelten soll. Geboten sind allein Regeln, die ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Hierzu gehört jedoch, dass die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können und dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird.

85

Die Grundsatzentscheidungen zum Umfang der Transparenz hat der Gesetzgeber als wesentliche Elemente der institutionellen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch förmliches Gesetz selbst zu treffen. Die nähere Konkretisierung kann demgegenüber untergesetzlichen Bestimmungen überlassen bleiben.

86

7. Zusammenfassend verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für die institutionelle Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine durchgehende Orientierung am Grundsatz der Vielfaltsicherung und eine konsequente Begrenzung des Anteils staatlicher und staatsnaher Mitglieder in den Aufsichtsgremien. Damit sind zugleich Vorkehrungen dagegen getroffen, dass die staatlichen und staatsnahen Mitglieder die Arbeit in den Gremien über informelle Absprachen wie nach gegenwärtiger Praxis mittels der Freundeskreise dominieren. Auch wenn sich die Mitglieder der Aufsichtsgremien zur Vorbereitung anstehender Entscheidungen wie bislang in zwei, verschiedene Grundströmungen repräsentierende Gruppen aufteilen, ist bei einer verfassungsmäßigen Zusammensetzung der Gremien jedenfalls nicht mehr automatisch vorgezeichnet, dass diese lediglich ein Spiegelbild der sich sonst parteipolitisch gegenüberstehenden Kräfte sind und personell wie sachlich von diesen geleitet oder abhängig sind. Ohnehin können informelle Vorabsprachen die allen Mitgliedern gleichermaßen zustehenden Mitwirkungs- und Informationsrechte weder mindern noch beschneiden. Insbesondere ist der Intendant allen Mitgliedern der Gremien ungeachtet der Zugehörigkeit zu „Freundeskreisen“ gleichermaßen rechenschaftspflichtig.

87



### III.

Die in das Landesrecht überführten Vorschriften der § 21 Abs. 1, Abs. 4, Abs. 10 Satz 2, § 24 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 ZDF-StV sind - auch im Zusammenwirken mit den weiteren angegriffenen Vorschriften - mit der Verfassung nicht vereinbar. Demgegenüber bestehen gegen die weiteren angegriffenen Vorschriften keine verfassungsrechtlichen Bedenken; § 21 Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 6 ZDF-StV bedarf insoweit jedoch einer verfassungskonformen Auslegung. 88

1. Die Regelungen zur Zusammensetzung des Fernsehrats gemäß § 21 ZDF-StV verstoßen in verschiedener Hinsicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. 89

a) Mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar ist § 21 Abs. 1 ZDF-StV zunächst insoweit, als der Anteil der unmittelbar als staatliche und staatsnahe Personen bestellten Mitglieder des Fernsehrats die verfassungsrechtlich erlaubte Grenze von einem Drittel übersteigt. Nach den dargelegten Maßstäben zählen hierzu die 16 Vertreter der Länder, die drei Vertreter des Bundes, die zwölf Vertreter der politischen Parteien und die drei Vertreter der Kommunen (vgl. § 21 Abs. 1 a, b, c, I ZDF-StV). Diese ergeben zusammen einen Anteil von rund 44 % der Mitglieder des Fernsehrats. Dies ist mit den dargelegten Anforderungen an eine staatsferne Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht vereinbar. 90

b) Mit dem Gebot der Staatsferne nicht vereinbar ist die Zusammensetzung des Fernsehrats gemäß Art. 21 Abs. 1 a, b, c, I ZDF-StV weiterhin in seinem Zusammenwirken mit § 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3, § 24 Abs. 1 b ZDF-StV. Die staatlichen und staatsnahen Mitglieder erlangen für Fragen, die den dort geregelten Abstimmungsquoten unterliegen, bei einem etwaigen Zusammenwirken eine Vetoposition. 91

c) Nicht mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Einklang stehen zum Teil die Mitwirkungsbefugnisse der Ministerpräsidenten bei der Bestellung der Personen, die als staatsferne Mitglieder - insbesondere als Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft - in den Fernsehrat berufen werden. 92

aa) § 21 Abs. 3, 6 ZDF-StV, wonach die gemäß § 21 Abs. 1 g bis q ZDF-StV zu bestellenden Mitglieder auf der Grundlage eines Dreivorschlags der in diesen Vorschriften bestimmten Gruppen und Organisationen möglichst einmütig von den Ministerpräsidenten zu berufen sind, unterliegt nur bei verfassungskonformer Auslegung keinen Bedenken. Diese Vorschriften können und müssen - in Übereinstimmung mit der derzeitigen Praxis - so ausgelegt werden, dass die Ministerpräsidenten grundsätzlich an die entsprechenden Vorschlagslisten gebunden sind und ein Abweichen nur bei Vorliegen besonderer rechtlicher Gründe möglich ist. Eine derart auf enge Kontrollbefugnisse zurückgenommene Mitwirkung der Ministerpräsidenten steht der Qualifizierung der betreffenden Mitglieder als staatsfern nicht entgegen (siehe oben B. II. 4. a) aa). 93

bb) Demgegenüber genügt die Berufung der in § 21 Abs. 1 r ZDF-StV genannten Mitglieder, die gemäß § 21 Abs. 4, 6 ZDF-StV ohne weitere Maßgaben möglichst ein- 94

mütig von den Ministerpräsidenten ausgewählt werden, nicht den Anforderungen an eine Bestellung von Mitgliedern als staatsferne Mitglieder. Die Auswahlentscheidung liegt hier nicht bei zivilgesellschaftlichen Gruppen oder staatsfernen Organisationen, sondern unmittelbar bei der staatlichen Exekutive. Damit ist für solche Mitglieder nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise sichergestellt, dass sie in hinreichender Distanz zum Staat stehen.

Dass hierin keine staatsferne Ausgestaltung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt, zeigt auch die derzeitige Praxis. Hinsichtlich der gemäß § 21 Abs. 1 r, Abs. 4, 6 ZDF-StV bestellten Vertreterinnen und Vertreter ist weder erkennbar, für welche gesellschaftlichen Bereiche sie stehen, noch, ob und in welchem Umfang sie in einem der in § 21 Abs. 1 r ZDF-StV genannten Bereiche überhaupt tätig sind. Dass die getroffene Auswahl darauf ausgerichtet wurde, diese Bereiche plural abzudecken, ist nicht ansatzweise ersichtlich. Vielmehr waren zum Zeitpunkt der Antragstellung von den 16 nach dieser Vorschrift berufenen Mitgliedern allein fünf Personen Mitglieder verschiedener Parlamente mit herausgehobener politischer Verantwortung. Auch derzeit sind drei Mitglieder verschiedener Parlamente mit herausgehobener politischer Verantwortung sowie ein ehemaliger Ministerpräsident und Bundesminister, ein ehemaliger Landesminister und ein Kandidat für die Europaliste einer der etablierten Parteien in den Fernsehrat berufen.

95

d) § 21 Abs. 1 ZDF-StV genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine staatsferne Ausgestaltung auch insoweit nicht, als für die staatsfernen Mitglieder keine hinreichenden Inkompatibilitätsregelungen vorgesehen sind (siehe oben B. II. 4. b). § 21 Abs. 8 Satz 2 ZDF-StV schließt lediglich aus, dass neben den von den Regierungen entsandten Vertretern weitere Mitglieder von Regierungen als Vertreter in den Fernsehrat berufen werden können, enthält aber keine Vorkehrungen gegen die Bestellung von Parlamentariern, politischen Beamten, Wahlbeamten in Leitungsfunktionen oder Mitgliedern politischer Parteien mit herausgehobener Verantwortung. Den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Unvereinbarkeitsregelungen ergeben sich insoweit auch nicht aus § 21 Abs. 9 Satz 2 ff. ZDF-StV, der lediglich eine Bestimmung zur Unvereinbarkeit mit sonstigen Rundfunktätigkeiten sowie eine allgemein gehaltene Generalklausel über das automatische Ausscheiden aus dem Amt bei wirtschaftlichen oder sonstigen Interessenkollisionen enthält.

96

e) § 21 ZDF-StV genügt auch insofern den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht, als nicht für alle Mitglieder eine hinreichende Absicherung ihrer Eigenständigkeit gewährleistet ist.

97

Allerdings stellt § 21 Abs. 9 Satz 1 ZDF-StV die Mitglieder des Fernsehrats weisungsfrei. Jedoch ordnet § 21 Abs. 10 Satz 2 ZDF-StV für die Vertreter der Bundesländer, des Bundes, der Parteien und der Religionsgemeinschaften an, dass diese von den entsendenden Stellen ohne Grund abberufen werden können. Dieses genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht (siehe oben B. II. 5.). Zwar darf der Gesetzgeber das Ziel verfolgen, dass sich die Mitglieder von den sie entsenden-

98

den Gruppen nicht zu weit entfremden. Dieses Ziel kann jedoch eine voraussetzungslose Abberufbarkeit der Mitglieder und die damit verbundene Gefährdung der Unabhängigkeit der Fernsehratsmitglieder als Sachwalter der Allgemeinheit nicht rechtfertigen. Wenn der Gesetzgeber im Interesse einer hinreichenden Rückbindung der Mitglieder an bestimmte Gruppen oder Organisationen eine Abberufung vorsehen will, so muss er diese - sei es allgemein, sei es differenzierend - auf Fälle beschränken, in denen ein wichtiger Grund für die Abberufung gegeben ist.

f) Die in § 21 Abs. 1 ZDF-StV geregelte Einbeziehung staatlicher und staatsnaher Vertreter in den Fernsehrat verstößt auch insoweit gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, als diese nicht durch Regelungen unterfangen wird, die für die Arbeit des Fernsehrats ein Mindestmaß an Transparenz vorsehen (siehe oben B. II. 6.). Auf gesetzlicher Ebene fehlt es an Vorschriften zur Transparenz überhaupt. Bestimmungen finden sich hierzu nur in der Satzung des ZDF und in der Geschäftsordnung des Fernsehrats, die hierbei äußerst restriktiv sind. Selbst eine nachträgliche Einsicht in die Niederschriften der regelmäßig nichtöffentlichen Sitzungen wird - ohne Rechtsanspruch - nur beim Nachweis eines berechtigten Interesses und nur zu wissenschaftlichen Zwecken gewährt, wobei überdies wissenschaftliche Arbeiten, soweit sie unter Verwendung der Sitzungsniederschriften angefertigt wurden, der vorherigen Freigabe des Sekretariats des ZDF-Fernsehrats bedürfen sollen; für die Unterlagen über Beratungen der Ausschüsse ist zusätzlich eine Schutzfrist von acht Jahren vorgeschaltet (vgl. § 8 Abs. 6 Satzung des ZDF, § 9 Geschäftsordnung des Fernsehrates). Dies genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen weder formell noch materiell.

99

g) Angesichts der Verfassungswidrigkeit des § 21 Abs. 1 ZDF-StV bedarf es keiner Entscheidung, ob § 21 ZDF-StV hinsichtlich der Vielfaltsicherung innerhalb der staatlichen und staatsnahen Mitglieder einerseits und der staatsfernen Mitglieder andererseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Da die Länder und ihre gesetzgebenden Körperschaften die Zusammensetzung des Fernsehrats nunmehr ohnehin insgesamt neu zu regeln haben, haben sie auch über die Frage, wie hinsichtlich beider Gruppen Vielfalt gesichert werden soll, neu zu entscheiden. Sie haben hierbei die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine möglichst aktuelle und plurale Zusammensetzung auch in Blick auf Minderheiten, sowie Art. 3 Abs. 2 GG zu beachten (siehe oben B. II. 4. a) bb).

100

2. Die Regelungen zur Zusammensetzung des Verwaltungsrats gemäß § 24 ZDF-StV verstoßen gleichfalls gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

101

a) Der Anteil der staatlichen Mitglieder gemäß § 24 Abs. 1 a, c ZDF-StV übersteigt mit sechs von insgesamt 14 Mitgliedern auch für den Verwaltungsrat die verfassungsrechtliche Obergrenze von einem Drittel und genügt damit den Anforderungen an eine staatsferne Ausgestaltung nicht. Überdies erlangen die staatlichen Mitglieder in dieser Zusammensetzung für Entscheidungen, die dem Quorum des § 25 Abs. 2 Satz 3 ZDF-StV unterliegen, eine Sperrminorität, die gleichfalls mit dem Gebot der

102

Staatsferne nicht vereinbar ist.

b) Nicht vereinbar mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist § 24 Abs. 1 ZDF-StV auch insofern, als die gemäß § 24 Abs. 1 b ZDF-StV bestellten Mitglieder von einem nicht hinreichend staatsfern zusammengesetzten Fernsehrat gewählt werden und auch für diese keine ausreichenden Inkompatibilitätsregelungen bestehen. Die Unvereinbarkeitsregelungen, die sich aus § 24 Abs. 1 b Halbsatz 2 und § 24 Abs. 5 in Verbindung mit § 21 Abs. 9 ZDF-StV ergeben, genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen ebenso wenig wie die entsprechenden Regelungen für den Fernsehrat (siehe oben B. II. 4. b), III. 1. d). 103

Dass diese Regelungen das nötige Maß an Staatsferne nicht hinreichend gewährleisten, zeigt im Übrigen die Praxis. Bis zur letzten Amtsperiode gehörten mit wenigen Ausnahmen alle vom Fernsehrat gewählten Mitglieder des Verwaltungsrats einer politischen Partei an, wobei es sich überwiegend um Personen handelte, die in verantwortlichen Positionen und in engem politischen Kontakt mit führenden Vertretern des Staates standen. Auch in der derzeitigen, seit dem Juli 2012 erstmals deutlich staatsferneren Zusammensetzung sind unter den acht vom Fernsehrat gewählten Mitgliedern noch vier Personen mit zum Teil jedenfalls vormals herausgehobenen politischen Ämtern. 104

c) Wie für einen Teil der Fernsehratsmitglieder fehlt es für die Verwaltungsratsmitglieder an einer hinreichenden Absicherung ihrer persönlichen Rechtsstellung. Zwar sind auch die Verwaltungsratsmitglieder weisungsfrei gestellt (vgl. § 24 Abs. 5 ZDF-StV). Jedoch können sie, ohne dass hierfür ein wichtiger Grund geltend gemacht werden muss, abberufen werden (vgl. § 24 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 21 Abs. 10 Satz 2 ZDF-StV). Dies ist mit den oben entwickelten Maßgaben nicht vereinbar (vgl. oben B. II. 5., III. 1. e). 105

d) Auch für den Verwaltungsrat fehlt es an einer gesetzlichen Bestimmung, die zumindest im Grundsätzlichen Regelungen zur Transparenz der Arbeit des Verwaltungsrats trifft (vgl. oben B. II. 6., III. 1. f). 106

e) Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt § 24 Abs. 1 ZDF-StV demgegenüber - sowohl hinsichtlich der staatlichen als auch hinsichtlich der staatsfernen Mitglieder - in Blick auf die politische Vielfaltssicherung. Dass sich die staatlichen Mitglieder des Verwaltungsrats nur aus wenigen Parteien rekrutieren, ist angesichts der geringen Größe des Gremiums und unter Berücksichtigung der hier zum Zuge kommenden föderalen Brechungen unvermeidlich. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist für sich betrachtet auch die Wahl der staatsfernen Mitglieder durch den Fernsehrat gemäß § 24 Abs. 1 b ZDF-StV. Sofern dieser in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise staatsfern ausgestaltet wird und hinreichende Inkompatibilitätsregelungen geschaffen werden, kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass das für die Wahl der Mitglieder maßgebliche Erfordernis einer Dreifünftel-Mehrheit und die hierdurch erforderlichen Kompromisse bei der Abstimmung Vielfaltssicherung hinreichend gewährleisten. 107

3. Im Ergebnis sind damit die - in das Landesrecht überführten - Vorschriften des § 21 Abs. 1, Abs. 4, Abs. 10 Satz 2, § 24 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 ZDF-StV mit der Verfassung nicht vereinbar. Dabei erstreckt der Senat die Erklärung der Verfassungswidrigkeit entsprechend § 78 Satz 2 BVerfGG auf § 21 Abs. 1 ZDF-StV insgesamt und damit auch auf die von den Antragstellern nicht angegriffene Regelung des § 21 Abs. 1 d bis f ZDF-StV. In Blick auf fehlende Regelungen zu Inkompatibilitäten, zur persönlichen Absicherung der Mitglieder sowie zur Transparenz weist die Vorschrift diesbezüglich den gleichen verfassungsrechtlichen Mangel auf wie § 21 Abs. 1 ZDF-StV im Übrigen und verliert ohne die weiteren Regelungen ihren Sinn. 108

Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt § 21 Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 6 ZDF-StV, wenn diese Vorschrift - entsprechend derzeitiger Praxis - verfassungskonform ausgelegt wird (siehe oben B. III. 1 c) aa). Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist auch § 21 Abs. 8 Satz 2 ZDF-StV; er ist als Unvereinbarkeitsregelung zur Gewährleistung einer staatsfernen Ausgestaltung zwar ungenügend, unterliegt für sich genommen aber keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Gleichfalls sind die von den Antragstellern angegriffenen Verfahrensvorschriften § 22 Abs. 1, § 25 Abs. 2, § 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Halbsatz 2 ZDF-StV als solche mit der Verfassung vereinbar. Zwar können sich derzeit angesichts der verfassungswidrigen Zusammensetzung der Aufsichtsgremien aus diesen Vorschriften Vetopositionen der staatlichen Mitglieder ergeben, die mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar sind. Die verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben sich insoweit aber aus der Zusammensetzung der Gremien, nicht aus den Verfahrensvorschriften und den hier geregelten Quoren als solchen. 109

#### IV.

1. Soweit die §§ 21 und 24 ZDF-StV mit der Verfassung nicht vereinbar sind, sind sie nicht für nichtig zu erklären, sondern ist nur ihre Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen, verbunden mit der Anordnung, dass sie bis zu einer Neuregelung übergangsweise weiter angewendet werden dürfen. 110

Die bloße Unvereinbarkeitserklärung, verbunden mit der Anordnung einer vorübergehenden Fortgeltung der verfassungswidrigen Regelung, kommt in Betracht, wenn die sofortige Ungültigkeit der zu beanstandenden Norm dem Schutz überragender Güter des Gemeinwohls die Grundlage entziehen würde und es den betroffenen Grundrechten bei Gesamtsicht eher entspricht, die Verfassungswidrigkeit für eine Übergangszeit hinzunehmen als die Norm für nichtig zu erklären (vgl. BVerfGE 33, 303 <347 f.>; 109, 190 <235 f.>). 111

Dies ist hier der Fall. Würde der Staatsvertrag für nichtig erklärt, würde den Aufsichtsorganen des ZDF ihre Legitimationsgrundlage entzogen und dürften diese in der Konsequenz nicht weiter tätig werden. Eine Fortführung der Berichterstattung durch das ZDF ohne wirksame Aufsichtsgremien wäre gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG noch weniger hinzunehmen als eine Kontrolle in der bisherigen, als verfassungswidrig zu beanstandenden Form. Der Ausfall des Verwaltungs- und Fernsehrats 112

müsste vielmehr die Berichterstattung durch das ZDF als solche in Frage stellen, zumal der Intendant, der hinsichtlich diverser Entscheidungen auf die Zustimmung des Verwaltungsrats angewiesen ist, an einer regulären und planvollen Fortsetzung des Rundfunkbetriebs gehindert wäre. Damit wäre jedoch die dem ZDF obliegende Gewährleistung des klassischen Rundfunkauftrags gefährdet.

2. Die Länder haben eine Neuregelung, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht und die jedenfalls für die nächsten regulären Wahlen der Aufsichtsgremien maßgeblich ist, bis spätestens zum 30. Juni 2015 zu schaffen. Von dem Erlass von Anordnungen für die Übergangszeit wird abgesehen; eine gegebenenfalls erforderliche nachträgliche Vollstreckungsanordnung von Amts wegen ist hierdurch nicht ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 6, 300 <304>; 100, 263 <265>). 113

3. Die Entscheidung ist hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Mitwirkung von Exekutivvertretern mit 7:1 und hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Schaffung von Transparenzregeln mit 5:3, sowie hinsichtlich der Ausführungen zur Zusammensetzung der Ausschüsse mit 7:1 Stimmen, im Übrigen ist die Entscheidung einstimmig ergangen. 114

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

Abweichende Meinung des Richters Paulus  
zum Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014

- 1 BvF 1/11 -

- 1 BvF 4/11 -

Dem Urteil kann ich nicht in vollem Umfang zustimmen, soweit es im staatsfreien oder auch nur „staatsfernen“ Zweiten Deutschen Fernsehen die Mitwirkung von Mitgliedern der Exekutive in den Aufsichtsgremien für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. 115

Seit dem ersten ZDF-Fernsehurteil vor mehr als fünfzig Jahren (BVerfGE 12, 205 <261 ff.>) ist allgemein anerkannt, dass die Staatsfreiheit oder zumindest Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine zentrale Bedingung für seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit darstellt. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen dient nicht der Verbreitung staatlicher Informationen, sondern dem Ausdruck der Vielfalt von Meinungen und der gesellschaftlichen Breite des Sendeangebots. An dieser Aufgabe muss sich auch im Internet-Zeitalter die innere Ausgestaltung des Fernsehens messen lassen. Diesen Grundansatz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts halte ich in Einklang mit dem Urteil auch weiterhin für richtig. 116

Das Urteil setzt seinen eigenen Ansatz aber nur zum Teil um, obwohl sich seit dem ersten Fernsehurteil herausgestellt hat, dass die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des Zweiten Deutschen Fernsehens dem Grundsatz der Staatsferne nicht gerecht wird (unten I.). Daher ist meiner Auffassung nach eine Drittelquote, welche staatliche und „staatsnahe“ Vertreter umfasst, für die Gewährleistung der Vielfalt im Zweiten Deutschen Fernsehen nicht ausreichend, um den grundgesetzlichen Vorgaben eines staatsfernen Rundfunks (unten II.) zu entsprechen. Vielmehr halte ich eine weitgehende Freiheit der Aufsichtsgremien von Vertretern des Staates für erforderlich (unten III.), um - nach dem Beispiel der meisten Länderanstalten - die Kontrollorgane des Zweiten Deutschen Fernsehens von staatlichem Einfluss zu emanzipieren. Das gilt jedenfalls für die Mitglieder der Exekutive, während die Mitglieder von Parlamenten und Parteien als von der Verfassung vorgesehene Volksvertreter und Vermittler zwischen dem Staat und den Bürgern (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) durchaus in eng begrenzter Zahl Mitglieder im Fernseh- und Verwaltungsrat sein können. Eine konsultative Rolle staatlicher Vertreter ist dadurch nicht ausgeschlossen. Aber das Einbringen politischer Vorstellungen in die Beratungen durch staatliche Entscheidungsträger ist von der Entscheidung über sie zu trennen. 117

I.

Dem Urteil zufolge verpflichtet Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Gewährleistung von Vielfalt sowie, als deren Ausfluss, auf die Wahrung einer „hinreichenden“ Staatsferne (B I des Urteils). Schon letztere Formulierung legt nahe, dass das Urteil das Ideal der Staatsfreiheit (so zuerst BVerfGE 31, 314 <329>; zuletzt BVerfGE 121, 30 <52 f.> m.w.N.), das die Verfas- 118

sungsrechtsprechung durchzieht, relativiert. So formulierte das Gericht noch 2008: „Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks; es sollen auch, weitergehend, alle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates verhindert werden“ (BVerfGE 121, 30 <53>).

Man mag in der Relativierung einen neu gefundenen Realismus sehen. „(A)lle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates“ durch einen Fernsehrat verhindern zu wollen, der derzeit fast zur Hälfte, und, nach den Maßgaben des Urteils, künftig immer noch zu einem Drittel mit staatlichen Vertreterinnen und Vertretern besetzt und - in aller Wahrscheinlichkeit - auch weiterhin faktisch von nach parteipolitischen Maßstäben zusammengesetzten Freundeskreisen außerhalb der formalen Struktur gesteuert sein wird, erschiene denn auch als ein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen. In Wirklichkeit sind, wie nicht zuletzt die mündliche Verhandlung gezeigt hat, die Rundfunk- und Fernsehgremien ein Spielfeld von Medienpolitikern aus den Ländern, die - wie sollten sie auch anders - ihre medienpolitischen Konzepte in Fernseh- und Verwaltungsrat zu verwirklichen suchen. Damit erscheinen sie aber ungeeignet für die Aufsicht über die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit und Meinungsvielfalt durch die Rundfunkanstalten.

119

Die Mitglieder des Fernsehrats gehören mit einer Ausnahme nach politischen Gesichtspunkten einem der beiden Freundeskreise an. Die nichtpolitischen Mitglieder des Fernsehrats werden dadurch politisch „eingenordet“. Die offiziellen Sitzungen folgen weitgehend den Absprachen zwischen den Freundeskreisen. Wer sich der politisch-bipolaren Struktur nicht unterordnet, begibt sich damit jeden Einflusses. Auf diese Weise wird vielleicht erreicht, dass das Fernsehen nicht politisch einseitig berichtet. Aber darüber hinaus wird keine gesellschaftliche und kulturelle Vielfalt sichergestellt, sondern vielmehr die - an sich nicht illegitime - Durchsetzung politischer Interessen ermöglicht. Die Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen sind von der Politik zur Durchsetzung ihrer Verbandsinteressen viel zu abhängig, um ihr von Angesicht zu Angesicht Paroli zu bieten. Damit wird das Fernsehen zum Feld politischer Auseinandersetzung und nicht zum Experimentierlabor der Vielfalt. Die Gremien - und mit ihnen die Anstalten - passen sich der Politik an, nicht die Politik den Aufgaben der Gremien.

120

Die mündliche Verhandlung hat dafür Anschauungsmaterial geliefert. So beschrieb der jetzige Intendant des Zweiten Deutschen Fernsehens den Ablauf einer typischen Fernsehratssitzung so, dass er am Vorabend in den Freundeskreis der Union und seine Stellvertreterin in den sozialdemokratischen Freundeskreis gehe. Auf Nachfrage versicherte er dann, dass er ausnahmsweise auch einmal am anderen Freundeskreis teilnehme; da diese zwar im gleichen Hotel, aber zu gleicher Zeit zu tagen pflegten, sei eine Teilnahme an beiden Sitzungen nicht möglich. Dies entspricht haargenau der Beschreibung der Sitzungen - deren Protokolle nicht öffentlich zugänglich sind - in den Memoiren des langjährigen Intendanten des Zweiten Deutschen Fernsehens (Stolte, Mein Leben mit dem ZDF, 2012, S. 32 ff.). Die Bemerkung

121



seines Nachfolgers, die Affinität von Intendant und einem der Freundeskreise habe sich seither geändert, konnte daher nicht verifiziert werden.

Im Verwaltungsrat verhandelt der Intendant in der Realität unmittelbar mit den Vertretern der Länderexekutiven, die entweder aus den Reihen der Ministerpräsidenten oder deren Staatskanzleien kommen (vgl. Stolte, Mein Leben mit dem ZDF, 2012, S. 187 ff.). Man erinnere sich, dass ein Anlass für den Antrag auf Normenkontrolle der - letztlich erfolgreiche - Versuch der direkten Einflussnahme eines im Verwaltungsrat sitzenden Ministerpräsidenten auf die Besetzung des Postens des ZDF-Chefredakteurs war (siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Februar 2009, <<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/im-gespraech-roland-koch-was-haben-sie-gegen-nikolaus-brender-1769495.html>>, zuletzt abgerufen am 18. Februar 2014). Das Urteil trägt wenig dazu bei, eine solch direkte Einflussnahme der Politik auf die Rundfunkanstalten zu verhindern.

122

## II.

Entgegen den Ausführungen im Urteil (unten 1.) erscheint eine Stärkung oder vielmehr Herstellung der Staatsfreiheit des Zweiten Deutschen Fernsehens durch eine weitgehende Entstaatlichung der Fernsehgremien von Verfassungs wegen zwingend (unten 2.).

123

1. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die der Senat im vorliegenden Urteil bestätigt, dient die Rundfunkfreiheit der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung der Rundfunkanstalten sind an dem Ziel der Vielfaltssicherung auszurichten (vgl. BVerfGE 57, 295 <320, 325>; 73, 118 <152 f.>; 121, 30 <51>; B I 2 des Urteils). Dementsprechend soll der Intendant, der die Geschäfte einer Rundfunkanstalt leitet, der Aufsicht und Kontrolle durch Gremien unterworfen sein, welche als Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln. Dabei hat der Gesetzgeber insbesondere darauf zu achten, dass nicht vorrangig amtliche Perspektiven und Sichtweisen, die für die politische Willensbildung maßgeblich sind, gespiegelt werden, sondern ein breites Band von Sichtweisen vielfältiger gesellschaftlicher Gruppen zum Tragen kommt (vgl. BVerfGE 83, 238 <333 f.>; B I 3 a). Auch dies ist insoweit zutreffend.

124

Im Anschluss daran konterkariert das Urteil diese Zielsetzung aber selbst: „Von daher dürfen unter dem Gesichtspunkt der Vielfaltssicherung von Verfassungs wegen auch Vertreterinnen und Vertreter der Länder in die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entsandt werden (...). Dies schließt - in eng zu begrenzendem Umfang - die Möglichkeit der Bestellung von Exekutivvertretern, auch im Rang eines Ministerpräsidenten, ein“ (B I 3 b). Damit wird die Staatsgewalt von einer Bedrohung der Vielfalt zu einem Element eben dieser Vielfaltsgewährleistung umdefiniert, durch die sie „politische() Gesamtverantwortung“ für den Betrieb der Rundfunkanstalten übernimmt. Das Urteil öffnet die Aufsichtsgremien eben jenen „amtlichen Perspektiven“, die es gerade noch begrenzen wollte. Im Anschluss versucht es,

125

diese Volte durch einen Appell zu überspielen: „Die Bestellung staatlicher Mitglieder erfolgt nicht, um ihnen eine Option zur einseitig-autoritativen Durchsetzung von Entscheidungen in Wahrnehmung eigener politischer Kompetenzen zu eröffnen, sondern in Blick auf die Einbringung verschiedener Perspektiven und eine vielfältige Rückbindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.“ Statt die Anforderungen der Rundfunkfreiheit so zu spezifizieren, dass die politischen Realitäten an ihnen gemessen werden können, formuliert das Urteil einen utopischen, kaum überprüfbaren Maßstab für die Ausübung des erteilten Mandats.

Eine der wichtigsten Aufgaben von Fernsehen und Rundfunk in einem demokratischen und gewaltenteiligen Staat besteht darin, die Bürgerinnen und Bürger durch möglichst vielfältige, tiefgehende und ausgewogene Information zu einer eigenständigen Meinungsbildung zu befähigen. Damit übernehmen Rundfunk und Fernsehen auch eine zentrale Kontrollaufgabe. Wenn nun die Aufsichtsgremien von Rundfunk und Fernsehen von denen beherrscht werden, deren Kontrolle sie unter anderem ermöglichen sollen, ist damit eine Beeinträchtigung ihrer Funktion verbunden. Mit anderen Worten: Die staatlichen Organe, insbesondere die Exekutive, stehen nicht auf der Seite oder im Lager der Grundrechtsberechtigten und der ihm „dienenden“ Rundfunkfreiheit, sondern auf der Seite des nicht grundrechtsberechtigten Staates (vgl. BVerfGE 128, 226 <244 f.>); sie sind genau diejenigen, von denen der Rundfunk fernbleiben muss, wenn die Staatsferne irgendeine Bedeutung haben soll. In den Worten der letzten Rundfunkentscheidung: „Gegen eine Gängelung der Medien durch den Staat haben sich die Kommunikationsgrundrechte ursprünglich gerichtet, und in der Abwehr staatlicher Kontrolle der Berichterstattung finden sie auch heute ein wesentliches Anwendungsfeld“ (BVerfGE 121, 30 <52> m.w.N.). Demnach sind „Einflussmöglichkeiten insoweit auszuschalten, als sie nicht der Herstellung und Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen und durch Schranken des Grundrechts nicht gedeckt sind“ (BVerfGE 121, 30 <53>). Warum die Präsenz der Exekutive in Fernseh- und Verwaltungsrat der Herstellung und Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen soll, erschließt sich mir nicht.

126

2. Nicht überzeugen kann, dass das Urteil staatliche Vertreter der Exekutive und sogenannte „staatsnahe“ Vertreter in einer reichlich inhomogenen Gruppe zusammenfasst und nur insgesamt einer Quote von einem Drittel der Mitglieder beider Räte unterwirft.

127

Die Zusammensetzung der Räte muss an dem Ziel orientiert sein, die Möglichkeit einer politischen Instrumentalisierung weitestgehend auszuschließen. Eine Einbindung staatlicher oder staatsnaher Vertreter ist nur insoweit zulässig, als sie für die Gewährleistung einer vielfältigen Zusammensetzung dieser Organe zwingend erforderlich ist. Es ist solchen Vertretern der Vorzug zu geben, bei denen die Gefahr der politischen Instrumentalisierung gering ist. Die Einbindung von Regierungsvertretern erscheint vor diesem Hintergrund nicht erforderlich, da eine Beteiligung der Vertreter von Parlamenten und Parteien die Einbindung verschiedener politischer Blickwinkel in gleicher Weise verwirklichen kann. Bei ihnen ist die Gefahr einer politischen Instru-

128

mentalisierung geringer, da sie nicht unmittelbar in die Entscheidungen auf Regierungsebene eingebunden sind, sondern als Abgeordnete und Mitwirkende bei der politischen Willensbildung selbst einen der Regierung gegenüber unabhängigen Verfassungsauftrag wahrnehmen (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG). Hingegen werden Regierungsmitglieder - ihrer Unabhängigkeit als Mitglied der Kontrollorgane zum Trotz - stets versucht sein, Einflussmöglichkeiten zur Durchsetzung der jeweiligen Regierungspolitik zu nutzen. Konsequenterweise müssen sie vollständig von der Mitgliedschaft in Fernseh- und Verwaltungsrat ausgeschlossen sein.

Der Senat beruft sich für die Zulässigkeit der Präsenz von Vertretern der Exekutive auf drei Urteile des Bundesverfassungsgerichts (B I 3 b). Im ersten Fernsehurteil stellte die Bemerkung zur möglichen Zusammensetzung der Gremien (vgl. BVerfGE 12, 205 <263>) jedoch ein bloßes *obiter dictum* dar, war also nicht für die Entscheidung tragend. Das Urteil zum Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz betraf die Entsendung von Repräsentanten der im Landtag vertretenen politischen Parteien in Kontrollgremien des privaten Rundfunks und nicht die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (vgl. BVerfGE 73, 118 <164 ff.>). Auch das Urteil zum Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk (BVerfGE 83, 238 <330>), das - wiederum ohne eigenständige Diskussion - auf das erste Fernsehurteil Bezug nimmt, stellt für das vorliegende Verfahren keinen Präzedenzfall dar, weil es um Gemeindevertreter und nicht um Vertreter der staatlichen Exekutive ging. Das Urteil hätte sich also nach den Entwicklungen der letzten fünfzig Jahre von diesem *dictum* lösen müssen, statt es nunmehr zu ständiger Rechtsprechung zu machen.

129

### III.

Vertreter der Exekutive von Bund und Ländern sind von der Mitgliedschaft in den Gremien des Zweiten Deutschen Fernsehens entweder - wie in den meisten Länderanstalten - ganz auszuschließen oder jedenfalls auf eine Minimalpräsenz im Fernsehrat zu beschränken (unten 1.). Während die hier vertretene Lösung ihre Praktikabilität bei den Länderanstalten bewiesen hat, ist das Urteil demgegenüber für die Zusammensetzung des Verwaltungsrats weitgehend wirkungslos (unten 2.).

130

1. Die Aufsichtsgremien sind ganz von Vertretern der Exekutive freizuhalten (so bereits Wuffka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit: zugleich ein Beitrag zu Problemen der Rundfunkorganisation und Staatsaufsicht, 1971, S. 95 ff.; weitergehend Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, 1973, S. 24 ff.; Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S. 182 ff.: auch keine Mitglieder der Legislative); je mehr Entscheidungsgewalt sie besitzen, desto weniger dürfen sie mit Staatsvertretern besetzt sein.

131

Allenfalls mag es noch angehen, die Mitwirkung von Exekutivmitgliedern im Fernsehrat zu einem geringen Maß - maximal ein Sechstel, also die Hälfte der Gruppe der vom Senat herausgearbeiteten „staatsnahen“ Vertreter - zuzulassen, so dass im Sin-

132

ne einer föderalen „Brechung“ die Interessen der Länder als Träger der Anstalt Berücksichtigung finden. Allerdings wäre auch hier die Vertretung der Länderinteressen durch nicht in die Exekutive eingebundene Vertreter vorzugswürdig. Ganz auszuschließen ist aber die Mitgliedschaft der Länderexekutive im Verwaltungsrat. Einzelheiten festzulegen bleibt Aufgabe des Gesetzgebers.

2. Die vagen Vorgaben des Urteils führen insbesondere beim Verwaltungsrat, in dem sich die Kernaufgabe der Kontrolle von Intendant, Leitungspersonal und Haushalt der Anstalt konzentriert (§ 23 Abs. 2, § 27 Abs. 2 ZDF-StV, § 19 Abs. 2 lit. a ZDF-Satzung), kaum eine wirksame Veränderung herbei (vgl. B III 2 a des Urteils): Demnach könnten die Landesgesetzgeber lediglich die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrats geringfügig von vierzehn auf achtzehn erhöhen, oder sie könnten bei Erhöhung der Gesamtzahl um ein weiteres Mitglied auf fünfzehn auf ein Mitglied der Landesexekutiven verzichten. Inwieweit die vom Urteil geforderte „enge Begrenzung“ von Exekutivvertretern und die gebotene Vielfalt der staatlichen Vertreter eine weitere Einschränkung von Exekutivvertretern mit sich bringt, spezifiziert das Urteil nicht.

133

Man kann der hier vertretenen konsequenten Staatsfreiheit von Fernseh- und Verwaltungsrat nicht entgegenhalten, sie sei impraktikabel. Der Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks kommt offenbar gut ohne staatliche Mitglieder aus; dies gilt weitgehend auch für die Mehrländeranstalten Norddeutscher Rundfunk und Südwestrundfunk. Beim Westdeutschen Rundfunk haben sich so vier zum Teil überlappende Freundeskreise gebildet, die nicht alle nach parteipolitischen Maßstäben zusammengesetzt sind. Soweit ersichtlich sitzt in keiner ARD-Anstalt außer dem Saarländischen Rundfunk ein Vertreter der Länderexekutive im Verwaltungsrat.

134

#### IV.

Das Zusammenwachsen der Medien im Internet-Zeitalter stellt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und das Fernsehen insgesamt vor neue Herausforderungen (vgl. BVerfGE 119, 181 <214>; 121, 30 <51>). Um so wichtiger erscheint es, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Fernsehen ihre Vielfalt und politische Unabhängigkeit stärken, denn Vielfalt und Unabhängigkeit stellen Grundvoraussetzungen ihrer Existenzberechtigung dar. Das Urteil geht immerhin einen kleinen, meiner Auffassung nach allzu kleinen Schritt zu ihrer Absicherung. Dennoch, so steht zu befürchten, bleibt das Versprechen eines staatsfernen Rundfunks und Fernsehens auch nach der nunmehr 14. Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts unerfüllt.

135

Paulus

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11 - Rn. (1 - 135), [http://www.bverfg.de/e/fs20140325\\_1bvf000111.html](http://www.bverfg.de/e/fs20140325_1bvf000111.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2014:fs20140325.1bvf000111