



**Informations- und medienrechtliches Kolloquium Saarbrücken  
28. April 2014**

***„Im Spannungsfeld von staatsferne und Demokratie –  
Der ZDF-Rundfunkstaatsvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht“***

*Vortrag von Peter Weber  
Justitiar des Zweiten Deutschen Fernsehens*

Sehr geehrter Herr Präsident Linneweber,  
sehr geehrter Herr Prof. Herberger,  
sehr geehrter Herr Prof. Ory,  
sehr geehrter Herr Dr. Holzer,  
sehr geehrter Herr Prof. Klement,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist eine große Ehre, den ersten Vortrag des neuen Informations- und medienrechtlichen Forums Saarbrücken halten zu dürfen. Das Institut für europäisches Medienrecht e. V. (EMR) beweist mit dieser innovativen Veranstaltung eines medienrechtlichen Forums gemeinsam mit der Rechtsfakultät der Universität Saarbrücken erneut seine ausgewiesene medienrechtliche Kompetenz.

Zum Thema:

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Normenkontrollverfahren der Regierung von Rheinland-Pfalz des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg vom 24. März 2014 zum ZDF-Staatsvertrag (StV), zu Fragen der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Lichte des Gebots der Vielfaltsicherung gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sowie des Gebots der Staatsferne.

Dabei darf ich zunächst auf die Historie des Normenkontrollverfahrens und die Positionen der Beteiligten eingehen, sodann die wesentlichen Aspekte des Urteils skizzieren, um zum Schluss einen ersten Ausblick auf mögliche Konsequenzen und Regelungsansätze zu wagen.

## I. Historie

Mit zwei identischen Anträgen der Regierung des Landes Rheinland-Pfalz und des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg wurden im Jahr 2011 die Zusammensetzung und das Verfahren der Gremien des Zweiten Deutschen Fernsehens thematisiert. Konkret wurde eine nicht verfassungskonforme Zusammensetzung der beiden Aufsichtsgremien gerügt, in denen ein zu großer Anteil von Staatsvertretern und staatsnahen Personen berufen sei, was gegen das in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistete Gebot der Staatsferne des Rundfunks verstoße.

Zahlreiche Verbände und Institutionen, aber auch viele Länder haben die Gelegenheit genutzt, in Stellungnahmen ihre Auffassungen zum Gegenstand des Verfahrens einzubringen. Verlegerverbände befanden sich ebenso darunter wie Gewerkschaften und entsendungsberechtigte Institutionen, aber auch die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und die Linke. Unter anderem gaben die Bayerische Staatsregierung, die Landesregierungen von Hessen, des Saarlands und sowie der Staatsregierung des Freistaates Sachsen ebenfalls eine gemeinsame Stellungnahme ab.

Dabei waren den Stellungnahmen im Normenkontrollverfahren – bei allen Unterschieden in Bezug auf Herkunft und politischer Ausrichtung der Äußernden – eines gemeinsam: in keiner Eingabe wurde den grundlegenden Ausführungen von Professor Hain, der im Verfahren das Land Rheinland-Pfalz vertreten hatte, zu den dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit und zur unverzichtbaren Stellung und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung widersprochen. Auch die vor allem in den Gebührenurteilen entwickelten Konkretisierungen zum Gebot der Staatsferne und dem Verbot des beherrschenden Einflusses des Staates auf die Rundfunkanstalten wurde in keiner Stellungnahme entgegengetreten. Diese Grundsätze wurden im Gegenteil ausdrücklich unterstützt.

Unterschiedliche Einschätzungen gab es naturgemäß in Bezug auf die Frage, welche Mitglieder des Fernsehrats dem staatlichen Bereich zuzurechnen sind, ob und gegebenenfalls welche Höchstgrenzen für die Zahl der dem Staat zuzurechnen Mitglieder gelten und welches Gewicht dem Gesichtspunkt der föderalen Brechung des Staatseinflusses zukommt.

Die Antragsteller machten geltend, bei Einrechnung der Parteivertreter und der Vertreter der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung seien bereits 35 von 77 Personen unmittelbar dem Staat zuzurechnen, sie bildeten damit beispielsweise bei der Wahl des Intendanten eine Sperrminorität. Auch die 16 Vertreter der so genannten „r-Gruppe“ (§ 21 Abs. 1 ZDF-StV), die eigentlich gesellschaftliche Bereiche repräsentieren sollten, würden letztlich ohne sachliche Maßgaben frei von den Ministerpräsidenten bestimmt. Da auch die 24 Ver-

bandsvertreter einer Auswahlentscheidung der Ministerpräsidentenkonferenz unterlägen, seien sie letztlich ebenfalls staatsnah (die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen werden in der Weise bestimmt, dass die entsendeberechtigten Verbände und Institutionen einen Dreivorschlag unterbreiten, aus dem die Ministerpräsidenten formal wählen könnten; tatsächlich wurden praktisch stets die erstgenannte Person benannt). Schließlich fehlten ausreichende Inkompatibilitätsregelungen, so dass auch als Vertreter gesellschaftlicher Bereiche Berufspolitiker bestellt werden könnten. Im Verwaltungsrat seien bereits sechs von 14 Mitgliedern unmittelbar dem Staat zuzurechnen, was Vertretern der Staatsbank insbesondere bei der Herstellung des Einvernehmens für die Berufung der so genannten Staatsvertragsdirektoren eine Sperrminorität einräume.

Demgegenüber wurde unter anderem von den Regierungen des Freistaats Bayern, des Landes Hessens, des Saarlandes und des Freistaates Sachsen geltend gemacht, dass die Vertreter des Staates nicht als monolithischer Block anzusehen seien. Vielmehr sei die Staatsbank vielfach föderal und parteipolitisch gebrochen und repräsentiere höchst unterschiedliche Interessen. Eine einseitige Beeinflussung sei damit ausgeschlossen, zumal der Anteil der staatlichen Vertreter unterhalb von 50 % liege. Für die wichtigen Entscheidungen der Gremien seien qualifizierte Mehrheiten vorgesehen, für die die staatlichen Vertreter keine Gestaltungsmehrheit hätten. Auch bei der Auswahl der Vertreter der Verbände und der Berufsbereiche für den Fernsehrat sei der Einfluss gering, da man sich grundsätzlich an die Reihenfolge der so genannten Dreivorschläge der Verbände halte. Auch die 16 frei ausgewählten Vertreter der Berufsbereiche seien weisungsfrei und nicht abzuberufen.

Das ZDF hat in seiner Stellungnahme verdeutlicht, dass nach einem eher funktionalen Verständnis des Staatsfernegebots Gefahren für die Rundfunkfreiheit nur dann gegeben seien, wenn Gremienmitglieder aufgrund einer institutionellen und sonstigen strukturellen Verklammerung dem Staat zuzurechnen seien und sich die Gefahr einer homogenen staatlichen Willensbildung in Gremienentscheidungen fortsetzen könne. Dabei sei zu beachten, dass die Entscheidungsmacht der dem Staat zuzurechnenden Gremien Mitglieder föderal oder institutionell gebrochen sein könne. Weiterhin hat das ZDF Optimierungsmöglichkeiten staatsvertraglicher Regelungen aufgezeigt, beispielsweise im Hinblick auf Transparenz- und Begründungspflichten, den Ausschluss von Sperrminoritäten staatlicher Vertreter durch eine entsprechende Quorengestaltung sowie die Schaffung von Direktensenderechten für Verbände und Berufsgruppen.

## **II. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014**

Bevor ich zu den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Zusammensetzung und Funktionsweise der Gremien und deren Staatsferne Ausgestaltung komme, sind zunächst zwei Aspekte des Urteils hervorzuheben, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von besonderer Bedeutung sind. Sie betreffen zum einen den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und zum anderen die binnenplurale Ausgestaltung der Kontrolle über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

### **1. Der Funktionsauftrag**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung erneut auf die besondere Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hingewiesen. Es hat die Unverzichtbarkeit und Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervorgehoben, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer Entscheidungsrationalfität abseits von Marktmechanismen folgt. Das Gericht hat zunächst die aus der bisherigen Rechtsprechung bekannte besondere staatliche Verantwortung für die Sicherung von Vielfalt wegen der insbesondere dem Fernsehen zugeschriebenen Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft wiederholt, die sich aus der massenhaften Verbreitung von Inhalten mit einer Kombination von Ton, Text und Bewegtbildern ergibt. Das Gericht hat betont, dass diese Wirkungsmöglichkeiten verstärkt werden dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und Wege ermöglichen. Hier habe der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe, zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, die nach Auffassung des Gerichts allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann. Der publizistische und ökonomische Wettbewerb führen nicht automatisch zu Rundfunkprogrammen, die auch inhaltlich eine Vielfalt verfügbarer Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abbildet. Dies betont das Gericht ausdrücklich auch mit Blick auf erhebliche Konzentrationstendenzen im privatwirtschaftlichen Rundfunk und die damit verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung. Dies ist selbstverständlich auch besondere Verpflichtung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der über Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinaus auch anderen Aspekten Rechnung tragen muss. Allerdings betont das Gericht erneut, dass sich der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keineswegs auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken oder Nischen beschränkt, sondern die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags, also seine Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, für Unterhaltung und Information und für die kulturelle Verantwortung umfasst.

Damit hat das Gericht die aus früheren Entscheidungen bekannten Grundsätze ausdrücklich in die Zeit der Konvergenz fortgeschrieben und den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der neuen Medien also der non-linearen Rundfunkangebote nochmals untermauert.

Es hat dabei auch seine frühere Rechtsprechung bestätigt und fortgeführt, wonach die Vielfaltsdefizite der privaten Sendeunternehmen nur solange und soweit hinnehmbar sind, als ein im publizistischen Wettbewerb konkurrenzfähiges öffentlich-rechtliches Rundfunksystem existiert.

## **2. Die binnenplurale Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk**

Das Gericht hat weiterhin ausgehend von diesem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die binnenplural organisierte Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als angemessene Struktur bestätigt. Sie überlasse nicht allein einem Intendanten die Leitung der Geschäfte, sondern binde diesen in eine Aufsicht durch plural zusammengesetzte Gremien ein und unterwerfe ihn damit einer entsprechenden Kontrolle.

Das Gericht hat damit Forderungen einer Aufsicht etwa durch ein Fachgremium über öffentlich-rechtlichen wie privaten Rundfunk eine eindeutige Absage erteilt. Das Gericht betont das die Organisation der für die Erfüllung des Funktionsauftrages maßgeblichen Gremien sich in der Vielfalt des Gemeinwesens und gesellschaftlicher Pluralität widerspiegeln müsse. Die Aufsichtsgremien sind dabei 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 im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können. Sie sind damit Garant dafür, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht einseitig staatlichen oder anderen einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen ausgeliefert werden kann. Diese Anforderungen könnten durch ein reines Fachgremium nicht erfüllt werden. Deshalb ist es auch verfehlt, wenn in der aktuellen Diskussion zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages Landesmedienanstalten eine einheitliche jugendmedienschutzrechtliche Aufsicht über private Sendeunternehmen wie auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten fordern.

Ebenso finden sich in der Entscheidung keine Anhaltspunkte, dass das Gericht die spezifische Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kritisch sieht. Behauptungen, die unterschiedlichen Kontrollsysteme für privaten und öffent-

lich-rechtlichen Rundfunk seien verfassungswidrig, dürften damit vom Tisch sein.

### **3. Die Anforderungen des Gerichts an die Zusammensetzung und Funktionsweise der Gremien**

Das Gericht hat mit der vorliegenden Entscheidung seine Rechtsprechung zum Staatsfernegebot des Rundfunks fortgesetzt und ausgebaut. Dabei knüpft das Gericht an seine Entscheidungen über das Verhältnis von Staat und Rundfunk im ersten Rundfunkurteil von 1961 an, in dem entschieden wurde, dass der Staat nicht als Veranstalter von Rundfunk auftreten darf. Im Gebührenurteil von 1994 wurde klargestellt, dass die Länder die Gebührenfestsetzung nicht zu medienpolitischen Zielsetzungen oder zur Programmleitung nutzen dürfen. 2007 wurde vom Gericht geurteilt, dass die Länder nicht aus medienpolitischen Gründen die Gebührenempfehlung der KEF unterschreiten dürfen. Schließlich wurde 2008 festgestellt, dass politischen Parteien die Beteiligung an privaten Sendeunternehmen nur dann untersagt werden kann, wenn sie bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung nehmen. Das Gericht hat mit der vorliegenden Entscheidung erneut Grundsätze aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für die Staatsferne des Rundfunks abgeleitet, die generell, also auch beispielsweise für die Landesrundfunkanstalten der ARD gelten.

Die vorliegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stützt sich bei der Ausgestaltung der Staatsferne auf sechs Punkte, die zugleich den Auftrag an die Länder bei der Novellierung des ZDF-StV, aber auch anderer gesetzlicher Grundlagen im Rundfunk konkretisieren, um eine verfassungsgemäße Neuregelung zu schaffen.

#### **a) Höchstens ein Drittel staatliche oder staatsnahe Mitglieder**

Das Gericht leitet das Gebot der Staatsferne aus dem Gebot der Vielfaltssicherung ab. Die Staatsferne muss das Vielfaltsgebot in spezifischer Hinsicht konkretisieren und mit Konturen versehen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bedarf danach 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. Im Sinne der Verpflichtung zur Schaffung einer positiven Rundfunkordnung muss dabei die Zusammensetzung der Gremien schon die Möglichkeit einer Instrumentalisierung der Berichterstattung im Sinne staatlicher oder parteipolitischer Agenden ausschließen. Erforderlich ist jedoch nicht eine Staatsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sondern lediglich eine Staatsferne. Damit kann der Gesetzgeber auch

Vertreterinnen und Vertretern aus den staatlichen Bereichen einen Anteil in den Gremien zuweisen. Gerade diese Akteure sind in einer Demokratie in besonderer Weise auf eine offene, facettenreiche und kritische Berichterstattung angewiesen und sind damit zugleich prägender Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens. Im Sinne der Vielfaltsicherung dürfen dabei auch Vertreterinnen und Vertreter der Länder in die Gremien entsandt werden. Dies schließt auch die Möglichkeit der Bestellung von Vertretern der Exekutive, auch im Rang von Ministerpräsidenten ausdrücklich ein. Allerdings ist innerhalb der staatlichen Gruppierung Vielfaltsaspekten Rechnung zu tragen.

Staatliche Vertreter sollen die Einbringung verschiedener Perspektiven und einer vielfältigen Rückbindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ermöglichen. Es können daher Vertreterinnen und Vertreter aller staatlichen Ebenen – auch etwa des Bundes, der Kommunen oder bestimmter funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften – als Mitglieder in die Gremien berufen werden. Angesichts des übergreifenden Ziels der Vielfaltsicherung ist dabei allerdings auch innerhalb der staatlichen Mitglieder auf die Berücksichtigung möglichst vielfältiger Perspektiven bedacht zu nehmen. Das Gericht hat damit den Aspekt föderaler und parteipolitischer Brechung unter Vielfaltsaspekten in die Zusammensetzung der Gruppierung staatlicher Vertreter einbezogen. Das Urteil sieht weiterhin nicht nur die Berücksichtigung kleinerer gesellschaftlicher Gruppen vor, sondern im Rahmen des Vielfaltgebots für die Staatsseite auch Entsendungsrechte für kleinere Parteien.

Da die „Staatsbank“ allein weder Maßnahmen durchsetzen noch Maßnahmen blockieren darf, ist die Zahl staatlicher oder staatsnaher Mitglieder in den Aufsichtsgremien des ZDF konsequent auf ein Drittel zu begrenzen. Dies gilt nach den Vorgaben des Gerichts auch für die Ausschüsse von Fernsehrat und Verwaltungsrat und deren Vorsitzende. Das Gericht geht davon aus, dass einem staatlichen Vertreter in den Gremien zwei staatsferne Gremienvertreter gegenüberstehen müssen. Dies gilt für beide Aufsichtsgremien, also den Fernsehrat wie auch den Verwaltungsrat gleichermaßen. Dem Fernsehrat kommt aufgrund seiner unmittelbar programmbezogenen Kontrollfunktion, dem Verwaltungsrat aufgrund seiner Mitbestimmungsbefugnisse bei der Besetzung programmbestimmender Führungspersonen und seiner Haushaltskompetenzen weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Berichterstattung zu.

## **b) Funktionale Bestimmung der Staatsnähe**

Für die Frage, wer dem Staat zuzurechnen ist, ist auf staatlich-politische Entscheidungsmacht und das Innehaben oder Anstreben öffentlicher Ämter abzustellen. Danach sind die Vertreter der Kommunen dem Staat zuzurechnen, nicht aber Hochschullehrer Richter und die Vertreter der IHKs. Dies gilt im Sinne der

funktionalen Bestimmung der Staatsnähe auch für politische Parteien. Zwar sind diese grundsätzlich nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus, jedoch sind sie im vorliegenden Kontext als staatsnah zu qualifizieren, da sie maßgeblich auf die Besetzung von staatlichen Ämtern ausgerichtet sind und die Aufgabe haben, staatliche Willensbildung vorzubereiten und diese zu vermitteln.

Nach der vom Bundesverfassungsgericht angestellten funktionalen Betrachtungsweise sind auch Wahlbeamte in Leitungsfunktionen wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte als staatliche bzw. staatsnahe Mitglieder anzusehen. Auch sie haben staatlich-politische Entscheidungsmacht und stehen unmittelbar im Spannungsfeld der miteinander konkurrierenden verschiedenen politischen Kräfte um die Erlangung und Erhalt von Amt und Mandat. Entsprechendes gilt nach dem Urteil auch für andere Personen, die als Vertreter der Kommunen in die Aufsichtsgremien bestellt werden. Angesichts der Weite der den Kommunen überantworteten Aufgaben, komme die Vertretung einer Kommune einem allgemeinen Mandat zumindest nahe.

### **c) Brechung des Staatseinflusses**

Wie bereits oben angedeutet müssen die staatlich oder staatsnah zu bestellenden Mitglieder so ausgewählt sein, dass deren Einfluss föderal und funktional gebrochen ist. Verschiedene politische Strömungen müssen ebenso Berücksichtigung finden, wie die verschiedenen staatlichen Ebenen und Regionen.

### **d) Staatsferne Besetzung**

Außerhalb der „Staatsbank“ ist die Besetzung konsequent staatsfern auszugestalten. Dazu macht das Gericht verschiedene Vorgaben:

- Eine Regelung, nach der der Staat die Gremienmitglieder frei aus bestimmten Lebensbereichen wählen kann (r-Gruppe), ist unzulässig. Dies begründet das Gericht damit, dass auch die Auswahl staatsferner Personen in der Hand von Regierungen die Gefahr birgt, amtliche und politische Perspektiven durch die Auswahl entsprechender Gruppenvertreter zu verstärken.
- Soweit die Auswahl von Mitgliedern gesellschaftlichen Gruppen überantwortet ist, darf deren Vorschlag allenfalls in Ausnahmefällen aus Rechtsgründen zurückgewiesen werden.
- Es müssen auch Interessen der Allgemeinheit berücksichtigt werden, die nicht stark verbandlich organisiert sind. Dies begründet das Gericht damit, dass die Interessen der Allgemeinheit nicht mit der Summe der verbandlich organisierten Interessen identisch sind. Dabei betont das Ge-



richt den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für die nähere Bestimmung der Zusammensetzung der Gremien.

- Der Gesetzgeber muss einer „Versteinerung“ der Gremienzusammensetzung vorbeugen, beispielsweise durch regelmäßige Überprüfung oder die Zulassung der Bewerbung interessierter Verbände. Die nähere Ausgestaltung obliegt auch hier dem Gesetzgeber, wobei insbesondere das Spannungsverhältnis von Kontinuität und Flexibilität zum Ausgleich gebracht werden soll. Gefordert ist eine Form der Dynamisierung. In Betracht kommen etwa nicht nur eine formalisierte regelmäßige Prüfpflicht zur Aktualität der Zusammensetzung des Fernsehrat, sondern beispielsweise auch ein Bewerbungsverfahren interessierter Verbände für einige Sitze der Aufsichtsgremien, deren Auswahl auch in die Hände der Parlamente gelegt werden kann.
- Schließlich bedarf es der Schaffung erweiterter Inkompatibilitätsregeln. Mitglieder von Regierungen, Parlamentarier, politische Beamte, Wahlbeamte in Leitungsfunktionen und Angehörige politischer Parteien in herausgehobener Funktion scheiden für den Bereich der staatsfernen Gruppe der Gremien-Mitglieder aus. Diese Personen stehen im politischen Wettbewerb um Amt und Mandat und provozieren damit nach Auffassung des Gerichts Solidarisierungs- oder Abgrenzungsprozesse, die auch Differenzen oder Gemeinsamkeiten in der Sache um des Gesamtzusammenhalts willen in erheblichem Umfang überspielen können. Dazu zählten naturgemäß nicht schon alle Personen, die nur Mitglied einer politischen Partei seien. Vielmehr ist bei der geforderten herausgehobenen Funktion auf die Einbindung in staatlich-politische Entscheidungszusammenhänge abzustellen. Dies sei etwa bei Ämtern oberhalb der Kreis- oder Bezirks-Ebene anzunehmen. Schließlich können Karenzzeiten für politische Amtsträger die Inkompatibilitätsregeln stärken. Auch hier obliegt die Ausgestaltung jedoch dem Gesetzgeber, der insgesamt bei der Bestimmung der Unvereinbarkeitsregelungen der staatsfernen Mitglieder einen erheblichen Wertungs- und Typisierungsspielraum hat.

#### **e) Persönliche Unabhängigkeit**

Die persönliche Unabhängigkeit der Gremienmitglieder muss durch Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung, Weisungsfreiheit und Abberufung nur aus wichtigen Gründen gestärkt werden. Der Gesetzgeber müsse 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. Die nähere Ausgestaltung obliegt dem Gesetzgeber.

## **f) Transparenz**

Fernsehrat und Verwaltungsrat bedürften der ergänzenden Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Es ist daher für Transparenz hinsichtlich der Aufgabenerfüllung zu sorgen. Bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass die Entscheidung des Gerichts hinsichtlich dieses Punktes nur 5:3 ergangen ist. Das Gericht begründet die Forderung nach Transparenz zum einen damit, dass nach der Entscheidung nach wie vor in erheblichem Umfang auch unmittelbar staatliche Mitglieder und staatsnahe politische Akteure in die Gremien berufen werden dürfen und dabei eine Spannungslage entsteht, der durch hinreichende Transparenz der Willensbildung entgegengewirkt werden muss. Weiterhin ist ein Mindestmaß an Transparenz auch deswegen geboten, da die Gremienmitglieder als Sachwalter der Allgemeinheit die Gewährleistung einer Rundfunkberichterstattung kontrollieren, welche gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG den vollen Umfang des klassischen Rundfunkauftrags abzudecken haben und sich an die gesamte Bevölkerung wenden. Es müsse daher die Möglichkeit öffentlicher Anteilnahme bestehen. Dabei ist es Aufgabe des Gesetzgebers, den Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Rundfunkaufsicht und den Vertraulichkeitserfordernissen einer sachangemessenen Gremienarbeit herzustellen. Die Grundsatzentscheidungen zum Umfang der Transparenz muss der Gesetzgeber als wesentliches Element der institutionellen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch förmliches Gesetz selbst treffen. Nähere Ausgestaltungen können dann untergesetzlich erfolgen. Dabei sind nur Regelungen zu einem Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten. Hierzu zählt das Gericht die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüssen sowie die anstehenden Tagesordnungen und mindestens im Grundsatz die zeitnahe Zugänglichkeit von Sitzungsprotokollen oder aber eine anderweitige substantielle Unterrichtung der Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen.

## **III. Ausblick**

Das Bundesverfassungsgericht hat den Ländern bis zum 30.6.2015 Zeit eingeräumt, die erforderlichen Neufassungen des ZDF-Staatsvertrages vorzunehmen. Da sich alle 16 Länder auf entsprechende Regelungen verständigen müssen, ist dies sicherlich ein ambitioniertes Zeitfenster. Das Urteil setzt hierzu die entsprechenden Leitplanken. Dabei sind einige Regelungen vom Gericht sehr konkret vorgezeichnet und daher gesetzestechnisch einfacher umzusetzen. Das Gericht betont allerdings an verschiedenen Stellen wie dargestellt den weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum. Gesetzestechnisch anspruchsvoll dürfte die Umsetzung der geforderten Dynamisierung der Gremien Zusammensetzung und der Auswahl der gesellschaftlich relevanten Gruppen unter Be-

rücksichtigung auch nicht stark verbandlich organisierter Interessen sein. Soweit das Gericht auf die Möglichkeit von Bewerbungsverfahren mit anschließender Auswahl durch die Parlamente hinweist, ist zu berücksichtigen, dass es sich beim ZDF anders als bei den Landesrundfunkanstalten um eine Anstalt aller Länder handelt, mithin also 16 Landesparlamente regelmäßig involviert werden müssten. Inwieweit hier eine Delegation auf ein turnusgemäß wechselndes Landesparlament oder einen durch alle Landesparlamente gebildeten Ausschuss vorstellbar ist, wird der weiteren Prüfung und Diskussion bedürfen. Die diesbezügliche Gestaltungsmacht liegt jetzt beim Gesetzgeber. Dabei wird insbesondere hinsichtlich der Größe und Mitgliederzahl des Fernsehrats dessen Funktionsfähigkeit in der täglichen Arbeit zu berücksichtigen sein. Hierauf hat das Gericht zu Recht hingewiesen.

Schließlich werden auch die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen der Landesrundfunkanstalten auf ihre Vereinbarkeit mit den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Grundsätzen zu überprüfen sein.

Insgesamt stärkt die ausgewogene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, schafft Rechtssicherheit und beugt bereits dem Anschein unangemessener staatlicher oder politischer Einflussnahme auf das Programm vor. Dabei ergeben sich Wechselbeziehungen zu Fragen der Ausgestaltung von Quoten. Auch Mehrheitserfordernisse und Verfahren können so ausgestaltet werden, dass sie der Gefahr der Instrumentalisierung durch einzelne Gruppierungen vorbeugen. Gleichzeitig sind mit einem unabhängigen und staatsfernen öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch Rechenschaftsverpflichtungen des ZDF selbst gegenüber der Öffentlichkeit verbunden. Die diesbezüglich geforderte Transparenz schafft das ZDF u.a. durch Informationen auf seinem Online-Unternehmensportal, das gerade derzeit beispielsweise auch aufgrund von Vereinbarungen mit Produzentenverbänden weiter ausgebaut wird.