



Ausarbeitung

Besetzung von Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom
25. März 2014

Besetzung von Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 084/15
Abschluss der Arbeit: 09. Dezember 2015
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Das Rundfunkrecht in Deutschland	4
3.	Die Vorgaben des Urteils	6
4.	Umsetzung der Anforderungen in den Rundfunkstaatsverträgen	9
4.1.	Der neue ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV)	10
4.1.1.	Stand der Novellierung	10
4.1.2.	Inhalt der Neuregelungen	10
4.1.3.	Bewertung der Neuregelungen	12
4.2.	Allgemeine Rundfunkanstalten Deutschlands - ARD	12
4.2.1.	Norddeutscher Rundfunk - NDR	13
4.2.2.	Radio Bremen - RB	13
4.2.3.	Westdeutscher Rundfunk - WDR	14
4.2.4.	Mitteldeutscher Rundfunk - MDR	15
4.2.5.	Rundfunk Berlin Brandenburg - RBB	15
4.2.6.	Hessischer Rundfunk - HR	16
4.2.7.	Südwestfunk - SWR	17
4.2.8.	Saarländischer Rundfunk - SR	17
4.2.9.	Bayerischer Rundfunk – BR	18
4.2.10.	Zusammenfassung	18
5.	Absicherung des Gebots der Vielfalt und Staatsferne durch Art. 11 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)	19
5.1.	Gewährleistung des Art. 11 Abs. 2 GRC	20
5.2.	Verbindlichkeit des Art. 11 Abs. 2 GRC für die Mitgliedstaaten	20
5.2.1.	Durchführung des Unionsrechts	21
5.2.2.	Zuständigkeiten der Union, Regelungen im Bereich des Rundfunks zu treffen	22
6.	Absicherung des Gebots der Vielfalt und Staatsferne durch Art. 15 UN-Sozialpakt (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)	23
7.	Die Wahl vergleichbarer Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frankreich und Großbritannien	24
7.1.	Frankreich	24
7.1.1.	Verwaltungsräte – Wahl der Gremien	25
7.1.2.	Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (Hoher Rat für audiovisuelle Medien)	26
7.2.	Großbritannien (GB)	27

1. Einleitung

Am 25. März 2014 hat das Bundesverfassungsgericht das lange erwartete Urteil im **Normenkontrollverfahren zum ZDF-Staatsvertrag** verkündet. Anlass für das Karlsruher Verfahren war der Eklat um die gescheiterte Vertragsverlängerung für den ehemaligen ZDF-Chefredakteur **Nikolaus Breder**. 2009 hatte der von der Union dominierte ZDF-Verwaltungsrat unter Führung des damaligen hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) den Vertrag Breders nicht verlängert, obwohl der damalige ZDF-Intendant Markus Schächter für eine Verlängerung plädiert hatte. Geklagt hatten die Länder Rheinland-Pfalz und Hamburg.

In seiner Entscheidung stellte der Erste Senat des Gerichts fest, dass die Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder, die die Regelungen des ZDF-Staatsvertrags über die Zusammensetzung der Gremien in Landesrecht überführen, in weiten Teilen mit der Rundfunkfreiheit von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar sind. Erstmals beschäftigt sich das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil intensiv mit der Frage, inwieweit das Gebot der Vielfaltsicherung und das Gebot der Staatsferne Vorgaben für die Organisation der Aufsichtsgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthalten. Die vom Bundesverfassungsgericht dazu gemachten grundsätzlichen Aussagen sind darüber hinaus nicht nur für die künftige Ausgestaltung der Gremien des ZDF von Bedeutung, sondern haben wegen der Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, die auch die tragenden Gründe umfassen, zugleich für die Gremien der ARD-Landesrundfunkanstalten und des Deutschlandradios erhebliche Bedeutung.¹

2. Das Rundfunkrecht in Deutschland

Die **Gesetzgebungszuständigkeit für den Rundfunk** liegt nach der Regelung der Art. 30, 70 ff GG **bei den Ländern**, weil es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk um eine kulturelle Aufgabe handelt.² Danach sind die Länder für die Organisation der Veranstaltung und für den Inhalt der Sendungen zuständig; der Bund hat die Zuständigkeit für die Übertragungstechnik.³

Grundlegende gemeinsame Regelungen für den öffentlich-rechtlichen wie auch für den privaten Rundfunk haben die Länder durch **Staatsverträge** geschaffen. Solche Staatsverträge zwischen den Ländern müssen durch Gesetz oder parlamentarische Zustimmung in Landesrecht umgesetzt

1 Vgl. Dörr, Dieter, Staatsferne und Vielfalt, Anmerkungen zum ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Medienkorrespondenz, <http://www.medienkorrespondenz.de/leitartikel/artikel/staatsferne-und-vielfalt.html>. (Der Stand der Abrufe in dieser Arbeit entspricht dem Abgabedatum).

2 Grundlegend BVerfG, Entscheidung vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60 –, BVerfGE 12, 205-264, zitiert nach Juris Rn. 92.

3 Hesse, Albrecht, Rundfunkrecht, 3. Auflage 2003, S. 49.

werden, um Geltung zu erlangen. Durch die Umsetzung wird der Staatsvertrag Bestandteil des Landesrechts und steht auf der Ebene eines Landesgesetzes.⁴

Seit dem 1. Januar 1992 gilt in allen Bundesländern der **„Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“** in der Fassung des Sechzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 7. Mai 2015.⁵ **Art. 1** dieses Gesamtstaatsvertrags enthält grundlegende Regelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk in einem dualen Rundfunksystem der Länder des vereinten Deutschlands (**Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, kurz Rundfunkstaatsvertrag oder RStV**). **Art. 2** des Gesamtstaatsvertrags enthält einige Bestimmungen für das von den ARD-Landesrundfunkanstalten veranstaltete Fernsehgemeinschaftsprogramm „Erstes Deutsches Fernsehen“ und **Art. 3** des „Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ beinhaltet den **„ZDF-Staatsvertrag“**.⁶ Dieser Staatsvertrag regelt in seinem IV. Abschnitt, §§ 19 ff, die Organisation des ZDF mit seinen Gremien und deren Besetzung, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014⁷ teilweise mit Art. 5 des Grundgesetzes unvereinbar ist.

Darüber hinaus haben die Länder die Bereiche des öffentlichen und des privaten Rundfunks in jeweils unterschiedlichen **Landesrundfunkgesetzen** geregelt, wie z. B. dem Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ (BayRG). Dort werden u. a. Aufbau und Funktion einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt geregelt.⁸ Länder, die eine gemeinsame Landesrundfunkanstalt errichtet haben, haben hierfür einen gemeinsamen Rundfunkstaatsvertrag unterzeichnet; so tragen z. B. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gemeinsam den „Südwestrundfunk“ (SWR). Derzeit gibt es neun solcher Landesrundfunkanstalten⁹, die sich in der **Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)** zusammen geschlossen haben, um ein Gemeinschaftsprogramm zu veranstalten.¹⁰

4 Fechner, Frank, Medienrecht, 15. Auflage 2014, 10. Kapitel: Rundfunkrecht, Rn. 119 ff.

5 Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen, Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Sechzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 7. Mai 2015, mit Ausnahme von Art. 1 Nr. 3, der erst im Januar 2017 in Kraft tritt, <http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/dokument/54856/gesetz-und-verordnungsblatt-nr-4-2015.pdf#page=45>.

6 ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Zwölften Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Juni 2009, <http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/26486074/1/data.pdf>.

7 BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 -, BVerfGE 136, 9-68, hier zitiert nach Juris.

8 Fechner (Fn. 4), Rn. 174.

9 ARD, ARD Intern, Die Mitglieder der ARD, http://www.ard.de/home/intern/die-ard/mitglieder-der-ard/Mitglieder_der_ARD/323262/index.html.

10 Ausführlich zur ARD Hesse (Fn. 3), S. 200 ff.

Organe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind der **Intendant**, der als zentrales Organ die Geschäfte der Anstalt leitet und die konkrete Programmverantwortung trägt, sowie als interne Aufsichtsgremien der **Fernsehrat** (beim ZDF, bei der ARD: der **Rundfunkrat**) und der **Verwaltungsrat**.

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.¹¹

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.¹²

3. Die Vorgaben des Urteils

Die **Zusammensetzung der Gremien** des ZDF und die Berufung der einzelnen Mitglieder werden in den **§§ 20 ff des ZDF-Staatsvertrags** festgelegt. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014 sind diese Regelungen mit den Anforderungen der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG teilweise unvereinbar. Unter Berufung auf seine ständige Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht die **dienende Funktion** der Rundfunkfreiheit für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung.¹³ Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält danach einen Auftrag zur Gewährleistung einer Ordnung, die sicherstellt, dass die **Vielfalt der bestehenden Meinungen** im Rundfunk möglichst breit und vollständig zum Ausdruck kommt. Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum

11 So BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 4.

12 So BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 5.

13 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 34.

hat.¹⁴ Bereits an dieser Stelle steht im Mittelpunkt die **Vielfaltsicherung**¹⁵, der für die ganze Entscheidung die Schlüsselrolle zukommt.¹⁶ Um der Vielfaltsicherung gerecht zu werden, muss die Zusammensetzung der Kollegialorgane darauf ausgerichtet sein, Personen mit möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens zusammenzuführen.¹⁷ Die Gremienmitglieder sollen ihre Aufgabe als „**Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit**“ wahrnehmen.¹⁸ Auch Vertreterinnen und Vertreter der staatlichen Ebenen könnten daher bestellt werden.¹⁹

Zugleich ist aber das **Gebot der Staatsferne** zu beachten. Es verlangt eine Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die – orientiert an dem Ziel der Vielfaltsicherung – eine politische Instrumentalisierung des Rundfunks dadurch verhindert, dass **staatliche und staatsnahe Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss** in den Gremien erlangen können.²⁰ Das Bundesverfassungsgericht legt hier eine eindeutige numerische Obergrenze für die staatlichen und staatsnahen Vertreter fest. Ihr Anteil darf in den **Gremien Fernsehrat und Verwaltungsrat** und in deren Ausschüssen **ein Drittel** auf keinen Fall übersteigen.²¹

Um zu bestimmen, wer im Sinne dieser Anteilsbegrenzung als staatliches und staatsnahes Mitglied zu gelten hat, muss eine **funktionale Betrachtungsweise** angelegt werden.²² 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**.²³

Danach sind neben den **Mitgliedern einer Regierung, politischen Beamten, Wahlbeamten in Leitungsfunktion**, wie insbesondere Bürgermeister oder Landräte, und Personen, die als Vertreter der Kommunen in die Aufsichtsgremien bestellt werden, auch solche Mitglieder der Aufsichtsgremien als staatsnah einzustufen, die von **politischen Parteien** entsandt werden, da diese sich unweigerlich in staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen bewegen würden und in den **demokratischen Wettbewerb um Amt und Mandat** eingebunden seien. Dagegen zählen Personen, die von Hochschulen, aus der Richterschaft oder aus der funktionalen Selbstverwaltung

14 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 34.

15 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 35 ff.

16 So Dörr (Fn. 1), S. 4.

17 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 39.

18 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 40.

19 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 42.

20 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 43 ff.

21 So Dörr (Fn. 1), S. 6; BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 51 ff.

22 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 57.

23 So BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 58.

wie etwa den Industrie- und Handelskammern in die Aufsichtsgremien entsandt werden, nach dieser Betrachtungsweise nicht zu den staatlichen oder staatsnahen Mitgliedern.²⁴

Die Auswahl der staatlichen und staatsnahen Mitglieder muss dem Gebot der Vielfalt entsprechend die parteipolitische und föderale Vielfalt widerspiegeln und gerade auch kleinere politische Strömungen einbeziehen.²⁵

Auch bei den übrigen Mitgliedern der Aufsichtsgremien, der Gesellschaftsbank²⁶, muss die Zusammensetzung staatsfern und vielfältig ausgestaltet werden. Weder bei der **Auswahl** noch bei der **Bestellung** der staatsfernen Mitglieder dürfen Regierungsmitglieder oder sonstige Vertreter der Exekutive einen bestimmenden Einfluss haben.²⁷ Der Gesetzgeber muss ferner **Inkompatibilitätsregelungen** schaffen, die sicherstellen, dass die als staatsferne Mitglieder in die Aufsichtsgremien zu berufenden Personen auch persönlich in **hinreichender Distanz zu staatlich-politischen Entscheidungszusammenhängen** stehen. Auszuschließen von einer Bestellung für die Gesellschaftsbank sind danach neben Regierungsmitgliedern, Parlamentariern, politischen Beamten oder Wahlbeamten in Leitungsfunktionen auch solche Personen, die **in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen**. Die konkrete Festlegung, wann eine Person eine herausgehobene Stellung in einer politischen Partei innehat, obliege zwar dem Gesetzgeber; das Bundesverfassungsgericht weist aber darauf hin, dass es denkbar ist, auf Ämter oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene abzustellen. Zu denken sei ferner an eine Statuierung von **Karenzzeiten**.²⁸

Die Regelungen zur Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder müssen sich erkennbar an dem Ziel der Vielfaltsicherung ausrichten. Hierbei ist den Gefahren einer **Dominanz von Mehrheitsperspektiven** und einer **Versteinerung der Zusammensetzung der Gremien** entgegenzuwirken.²⁹

Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu folgendes aus:

„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

24 So wörtlich Dörr (Fn. 1), S. 7; BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 59 ff.

25 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 62 f.

26 Begriff nach Dörr (Fn. 1), S. 8f.

27 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 64 ff.

28 Vgl. zum Ganzen BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 75 ff; Dörr (Fn. 1), S. 8.

29 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 68, 71 ff

auch für einige Sitze der Aufsichtsgremien eine Bewerbung interessierter Verbände ermöglichen und deren Bestimmung - abgesichert etwa durch qualifizierte Abstimmungsquoren - 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.³⁰

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. Hierfür ist erforderlich, dass die Mitglieder hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung in den Rundfunkanstalten **weisungsfrei** gestellt werden und **nur aus wichtigem Grund abberufen** werden dürfen.³¹

Schließlich verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber Regelungen schafft, die für die Arbeit der Aufsichtsgremien ein **Mindestmaß an Transparenz** gewährleisten.³²

„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.“³³

4. Umsetzung der Anforderungen in den Rundfunkstaatsverträgen

Die in § 31 Abs. 1 BVerfGG verankerte Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen umfasst auch ihre tragenden Gründe. Daher sind die dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine verfassungskonforme Regelung der Zusammensetzung der Gremien für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten maßgebend.

30 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 74, Hervorhebungen durch die Verfasserin dieser Arbeit.

31 So BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 80, 81. Hervorhebungen durch die Verfasserin dieser Arbeit.

32 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 82 ff.

33 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 85.

4.1. Der neue ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV)

4.1.1. Stand der Novellierung

Die Bundesländer haben am 18. Juni 2015 den **17. Rundfunkänderungsstaatsvertrag**³⁴ unterzeichnet. Kernpunkt dieses Vertrages ist die **Novellierung des ZDF-Staatsvertrages** mit der Umsetzung der Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Besetzung der Gremien des ZDF.

Die Ratifizierung des Staatsvertrags muss in allen 16 Landesparlamenten bis zum Jahresende erfolgen, so dass der Staatsvertrag zum 1. Januar 2016 in Kraft treten kann und somit die Neuregelungen zur nächsten Amtsperiode der ZDF-Gremien bereits Geltung beanspruchen können.³⁵

Die Mitglieder des Fernsehrates werden für vier Jahre gewählt (§ 21 Abs. 10 ZDF-StV a. F.). Die Amtsperiode des derzeitigen vierzehnten ZDF-Fernsehates endet am 5. Juli 2016.

4.1.2. Inhalt der Neuregelungen

Der vorliegende Entwurf sieht im Wesentlichen die folgenden Änderungen vor:

Der Fernsehrat wird von **77 auf 60** Mitglieder verkleinert, von denen nur **ein Drittel staatlich oder staatsnah** sein darf. Der staatliche Anteil besteht aus 16 Ländervertreterinnen und -vertretern, zwei Vertretern des Bundes und zwei der kommunalen Spitzenverbände (vgl. § 21 Abs. 1 Buchstabe a – c ZDF-StV - Entwurf).

Die Parteien, die bisher zwölf Sitze im Fernsehrat haben, verlieren ihr Entsenderecht komplett.

Von den verbleibenden 40 Plätzen gehen 24 an die bisher im Fernsehrat vertretenen 19 gesellschaftlichen Gruppen. Zur Besetzung der 16 Sitze, die neu zu besetzen sind, entsenden die Länder je eine Vertreterin oder einen Vertreter aus einem für jedes Land festgelegten gesellschaftspolitischen Interessensbereich (§ 21 Abs. 1 Buchstabe q ZDF-StV - Entwurf). Einen Vertreter aus dem Bereich „Migranten“ entsendet das Land Hessen (§ 21 Abs. 1 Buchstabe q gg) ZDF-StV - Entwurf), einen Vertreter aus dem Bereich „Muslime“ das Land Niedersachsen (§ 21 Abs. 1 Buchstabe q ii) ZDF-StV - Entwurf). Die Regelung sieht auch einen Sitz für eine Vertreterin oder einen Vertreter aus dem Bereich „LSBTTIQ“ (Lesbische, Schwule, Bisexuelle, Transsexuelle, Transgender, Intersexuelle und Queere Menschen) vor, die oder der von Thüringen entsandt wird (§ 21 Abs. 1 Buchstabe q pp) ZDF-StV - Entwurf). Diese 16 Vertreter werden von den aufgrund von Landesgesetz zu bestimmenden Verbänden und Organisationen entsandt. Die übrigen Vertreter

34 Entwurf eines Siebzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Siebzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 14.04.2015, BREMISCHE BÜRGERSCHAFT Drucksache 18/1816, S. 2 f., https://www.bremische-buerger-schaft.de/drs_abo/2015-04-15_Drs-18-1816_6c2de.pdf.

35 Niedersächsische Staatskanzlei, Gesetz zum neuen ZDF-Staatsvertrag geht in den Landtag: Fernsehrat verkleinert, öffentliche Sitzungen, mehr Frauen in den Gremien, transparente Gehälter, <http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/gesetz-zum-neuen-zdf-staatsvertrag-geht-in-den-landtag-fernsehrat-verkleinert-oeffentliche-sitzungen-mehr-frauen-in-den-gremien-transparente-gehaelter-135387.html>.

von Verbänden und Organisationen werden durch diese selbst entsendet (§ 21 Abs. 3 ZDF-StV – Entwurf).

Die Mitglieder der Gremien sind **an Weisungen nicht gebunden**; die Mitgliedschaft in Fernsehrat und Verwaltungsrat wird auf **insgesamt drei Amtsperioden** limitiert. Eine gleichzeitige Mitgliedschaft in den beiden Gremien ist ausgeschlossen (§ 19a Abs. 1, 2 ZDF-StV - Entwurf).

Zur Begrenzung des staatlichen Einflusses werden die **Vorschriften zur Inkompatibilität** verbessert (§ 19a Abs. 3 bis 5 ZDF-StV - Entwurf):

Dem Fernsehrat und dem Verwaltungsrat dürfen nicht angehören

1. Mitglieder des Europäischen Parlamentes, des Deutschen Bundestages oder eines Landesparlamentes,
2. Mitglieder der Europäischen Kommission, der Bundesregierung oder der Regierung eines deutschen Landes,
3. hauptamtliche kommunale Wahlbeamte,
4. Beamte, die jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können,
5. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände auf Leitungsebene,
6. Mitglieder im Vorstand einer Partei nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes auf Bundes- oder Landesebene; die alleinige Mitgliedschaft in einem Parteischiedsgericht gemäß § 14 des Parteiengesetzes steht einer Mitgliedschaft im Fernsehrat und Verwaltungsrat nicht entgegen (§ 19a Abs. 3 ZDF-StV).

Um den staatlichen Einfluss auch nach dem Ausscheiden aus den genannten staatlichen Positionen zu begrenzen ist eine **Karenzzeit von 18 Monaten** vorgesehen, bevor jemand aus dem oben genannten Personenkreis als Mitglied in eines der Gremien entsandt werden darf (§ 19a Abs. 5 ZDF-StV).

Bei Neuentsendungen muss einem männlichen Mitglied ein Frau folgen und umgekehrt (§ 21 Abs. 4 ZDF-StV - Entwurf). Eine **Abberufung** kann nur aus wichtigem Grund durch die entsendeberechtigte Stelle erfolgen; ein solcher Grund liegt insbesondere vor, wenn ein Mitglied aus der entsendeberechtigten Stelle ausgeschieden ist (§ 21 Abs. 6 ZDF-StV – Entwurf).

Die **Transparenzvorschriften** werden erweitert; unter anderem durch eine **Öffentlichkeit der Sitzungen** des Fernsehrates sowie durch erweiterte **Veröffentlichungspflichten** für verschiedene In-

formationen (Zusammensetzung der Gremien, Tagesordnungen, Sitzungsergebnisse, Anwesenheitslisten), ferner durch die Veröffentlichung der Bezüge des Intendanten und der Direktoren sowie der Tarifstrukturen (vgl. u.a. § 22 Abs. 5, 6 und § 30a Abs. 5, 6 ZDF-StV - Entwurf).³⁶

Der **Verwaltungsrat** wird von **14 auf 12 Mitglieder** verkleinert; auch hier ist der Anteil staatlicher Mitglieder auf ein Drittel begrenzt (§ 24 Abs. 1 ZDF-StV - Entwurf). Nicht wählbar sind die staatlichen oder staatsnahen Mitglieder des Fernsehrates (§ 24 Abs. 1 Buchstabe b).

4.1.3. Bewertung der Neuregelungen

Die Regelungen im Entwurf des neuen ZDF-StV tragen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umfassend Rechnung. Infolge der Reduzierung der staatlichen und staatsnahen Mitglieder auf insgesamt ein Drittel wurde der Notwendigkeit der Staatsferne im vorgegebenen Maße entsprochen. Für die Entsendung der staatlichen und staatsnahen Mitglieder durch die Landes- bzw. die Bundesregierung werden jedoch keine weiteren Vorgaben gemacht, so dass eine Vielfalt innerhalb dieser Gruppe, die auch nicht in den Regierungen vertretene Parteien umfassen würde, nicht gewährleistet wird.

Innerhalb der jetzt mit zwei Dritteln bestimmenden Gruppe der gesellschaftlichen Gruppierungen und Interessenbereiche erscheint die Vielfalt gewährleistet. Einen Wechsel der Gruppen um der Versteinerung der Gremien entgegenzuwirken, sieht der Entwurf aber nicht vor. Lediglich der Wechsel von männlichen auf weibliche Mitglieder innerhalb der jeweiligen Gruppe ist hier vorgeschrieben. Jedoch verpflichtet der Gesetzentwurf die Landesregierungen dazu, die Zusammensetzung des Fernsehates nach drei Amtsperioden zu überprüfen (§ 21 Abs. 7 ZDF-StV-Entwurf). Hier wäre eine Überprüfung nach bereits zwei Amtsperioden eher geeignet, dem immer raschen gesellschaftlichen Wandel Rechnung zu tragen und für Flexibilität zu sorgen. Das gleiche gilt für die zeitliche Begrenzung der Mitgliedschaft auf insgesamt immerhin drei Amtsperioden; dies erscheint ebenfalls zu großzügig bemessen.

4.2. Allgemeine Rundfunkanstalten Deutschlands - ARD

Da auch bei der ARD zahlreiche Politiker in den Gremien sitzen, haben nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den ZDF-Aufsichtsgremien auch ARD-Anstalten geprüft, ob ihre Strukturen den Anforderungen an eine staatsferne Besetzung entsprechen.

Die **Rechtsgrundlagen** der Landesrundfunkanstalten sind abrufbar über die **Startseite der ARD**.³⁷

36 Vgl. Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 14.04.2015, BREMISCHE BÜRGER-SCHAFT Drucksache 18/1816, S. 2 f., https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2015-04-15_Drs-18-1816_6c2de.pdf.

37 Die ARD, Mitglieder der ARD, http://www.ard.de/home/intern/die-ard/mitglieder-der-ard/Mitglieder_der_ARD/323262/index.html.

4.2.1. Norddeutscher Rundfunk - NDR

Rechtsgrundlage für den NDR ist der Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 17./18. 12. 1991, in der Fassung des Änderungsstaatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk vom 1./2. 5. 2005.³⁸ Eine gleichzeitige Mitgliedschaft in den beiden Rundfunkgremien ist ausgeschlossen (§ 16 Abs. 2 NDR-StV).

Der Rundfunkrat hat 58 Mitglieder, von denen lediglich 11 staatsnah von den in den Landesparlamenten vertretenen Parteien entsandt werden (§ 17 Abs. 1 Nr. 1 NDR-StV). Die übrigen Mitglieder werden von den zur Entsendung berechtigten Verbänden und Organisationen in eigener Verantwortung entsendet. Sie dürfen nicht Mitglieder der gesetzgebenden und beschließenden Organe der Europäischen Gemeinschaften, des Europarates, des Bundes oder eines der Länder sein (§ 16 Abs. 4 NDR-StV).

Es ist nur eine einmalige Wiederentsendung zulässig (§ 17 Abs. 4 NDR-StV). Für einen hälftigen Frauenanteil ist zu sorgen (§ 17 Abs. 2 NDR-StV).

Der Staatsvertrag sieht eine turnusmäßige Überprüfung der Zusammensetzung des Rundfunkrats rechtzeitig vor Ablauf jeder Amtszeit vor. Die Landesregierungen müssen überprüfen, ob die Zusammensetzung eine sachgerechte, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragende Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte noch gewährleistet, den Parlamenten einen Vorschlag zur Zusammensetzung für die nächste Amtszeit vorlegen (§ 17 Abs. 7 NDR-StV).

Der Verwaltungsrat besteht aus zwölf Mitgliedern, die vom Rundfunkrat gewählt werden, und zwar sechs Mitgliedern aus Niedersachsen und je zwei Mitgliedern aus Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Dem Verwaltungsrat sollen sechs Frauen angehören (§ 24 Abs. 1 NDR-StV). Auch im Verwaltungsrat dürfen weder Parlamentarier noch Regierungsvertreter der Europäischen Gemeinschaften und des Europarates, des Bundes oder eines der Länder vertreten sein (§ 16 Abs. 4 NDR-StV). Eine verfassungskonforme Anwendung der Vorschrift muss gewährleisten, dass andere staatsnahe Personen, wie hochrangige Parteivertreter oder Wahlbeamte in Leitungsfunktion³⁹ nicht mehr als ein Drittel der Mitglieder ausmachen.

Vorschriften zur Transparenz wurden nicht gefunden.

4.2.2. Radio Bremen - RB

Das Radio-Bremen-Gesetz (RBG) vom 4. April 2014 bestimmt in § 9 Abs. 1 Nr. 1. bis 16. 16 Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, die von ihren Einrichtungen entsandt werden; vier weitere werden vom Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten der Bremischen Bürgerschaft mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen

38 http://www.ard.de/download/541988/NDR_Staatsvertrag.pdf.

39 Vgl. BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 59, 61.

Stimmen gewählt (§§ 9 Abs. 1 Nr. 17, 10 Abs. 3 RBG). Ihnen stehen derzeit acht Vertreter des Staatsblocks gegenüber, von denen je einer von den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gewählt und sechs von den in der Bürgerschaft vertretenen Parteien entsandt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 18. bis 20. RBG). § 9a RBG enthält umfangreiche Inkompatibilitätsregelungen, die ausschließen, dass Angehörige der gesetzgebenden oder beschließenden Organe der Europäischen Gemeinschaften, des Europarates, des Bundes oder eines Landes, sowie Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung und Bedienstete einer obersten Bundes- oder Landesbehörde sowie politische Beamte als Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden können.

Eine Person darf dem Rundfunkrat maximal für 12 Jahre (das sind drei Amtsperioden) als Mitglied angehören (§ 10 Abs. 5 RBG).

Die Sitzungen des Rundfunkrats sind öffentlich (§ 11 Abs. 5 RBG).

Der Verwaltungsrat besteht aus neun Mitglieder, von denen sechs vom Rundfunkrat und drei von den Beschäftigten der Anstalt gewählt werden (§ 12 Abs. 1 RBG). Die Vorschrift kann so angewendet werden, dass nur ein Drittel staatliche oder staatsnahe Mitglieder gewählt werden.

4.2.3. Westdeutscher Rundfunk - WDR

Rechtsgrundlage für den Westdeutschen Rundfunk ist das Gesetz über den »Westdeutschen Rundfunk Köln« vom 23. März 1985, in der Fassung vom 5. Juli 2011.

Der Rundfunkrat hat 48 Mitglieder. Bis zu 13 Mitglieder werden vom Landtag gewählt, bis zu neun von ihnen dürfen dem Europäischen Parlament, dem Bundestag oder einem Landtag angehören (§ 15 Abs. 2 WDR-G). Die übrigen Mitglieder werden von den gesellschaftlich relevanten Gruppen und Institutionen entsandt. § 13 WDR-G enthält umfassende Inkompatibilitätsregelungen, die über das beim NDR und RB aufgezeigte hinaus auch kommunale Wahlbeamte von der Entsendung über den Gesellschaftsblock ausschließen (§ 13 Abs. 3 Nr. 4 WDR-G).

Die gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen müssen mindestens für jede zweite Amtszeit des Rundfunkrats eine Frau entsenden (§ 15 Abs. 1 WDR-G). Die Amtszeit der Mitglieder beträgt sechs Jahre; die wiederholte Wahl oder Entsendung von Mitgliedern in den Rundfunkrat ist zulässig (§ 15 Abs. 8 WDR-G). Eine gewisse personelle Flexibilität ist daher nur dann gewährleistet, wenn die Stelle von einem Mann besetzt war, nach dem auf eine Frau gewechselt werden muss.

Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist möglich, aber nicht zwingend vorgeschrieben (§ 18 Abs. 2 WDR-G).

Der Verwaltungsrat besteht aus neun Mitgliedern. Sieben Mitglieder werden vom Rundfunkrat gewählt; davon sollen vier Mitglieder Frauen sein. Zwei Mitglieder werden vom Personalrat entsandt; davon soll ein Mitglied eine Frau sein. Von den vom Rundfunkrat gewählten Mitgliedern des Verwaltungsrats dürfen bis zu zwei Mitglieder dem Europäischen Parlament, dem Bundestag oder einem Landtag angehören (§ 20 Abs. 1 WDR-G). Diese Vorschrift ist verfassungskonform so anzuwenden, dass lediglich ein weiteres Mitglied gewählt werden darf, das dem staatlichen oder staatsnahen Bereich zugerechnet werden könnte.

4.2.4. Mitteldeutscher Rundfunk - MDR

Die Freistaaten Thüringen und Sachsen sowie das Land Sachsen-Anhalt haben die gemeinsame öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Mitteldeutscher Rundfunk gegründet. Am 30. Mai 1991 unterzeichneten die damaligen Ministerpräsidenten der Länder den Staatsvertrag (MDR-StV). Der 43-köpfige Rundfunkrat setzt sich aus je einem Vertreter der Landesregierungen, Vertretern der in mindestens zwei Landtagen durch Fraktionen oder Gruppen vertretenen Parteien entsprechend der Gesamtstärke sowie drei Mitgliedern der kommunalen Spitzenverbände der Länder zusammen (§ 19 Abs. 1 Nr. 1,2,9 MDR-StV). Ihnen stehen 28 Mitglieder der gesellschaftlichen Gruppen gegenüber (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 – 8, 10 – 16 MDR-StV). Für sie gelten die üblichen Inkompatibilitätsregelungen, die die Mitglieder der Parlamente und der Regierungen von der Entsendung durch die gesellschaftlichen Gruppen fernhalten (§ 18 Abs. 5 MDR-StV, so. o. unter 4.2.1.). Mit 15 staatlichen und staatsnahen Mitgliedern zu 28 Mitgliedern des Gesellschaftsblocks ist der zulässige Anteil von ein Drittel aber bereits überschritten. Dies ist dadurch begründet, dass die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Staatsblock zugerechnet werden müssen.

Für Flexibilität innerhalb des Gesellschaftsblocks sorgt eine Bestimmung, nach der acht weitere gesellschaftlich bedeutsame Organisationen oder Gruppen sich vor Ablauf der Amtszeit des Rundfunkrates um einen Sitz bewerben können. Über die Vergabe für eine Amtszeit (sechs Jahre) entscheiden die gesetzgebenden Körperschaften nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (§ 19 Abs. 1 Nr. 16, Abs. 3 MDR-StV). Eine Begrenzung der Amtszeit sowie eine Regelung über den Frauenanteil gibt es ersichtlich nicht.

Der Verwaltungsrat besteht aus sieben Mitgliedern, die vom Rundfunkrat gewählt werden, und zwar drei Mitgliedern aus dem Freistaat Sachsen und je zwei Mitgliedern aus dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Thüringen (§ 25 Abs. 1 MDR-StV). Um ein Drittel staatsferner Besetzung zu gewährleisten dürften nur zwei Mitglieder dem staatlichen Bereich zuzurechnen sein.

Die Sitzungen des Rundfunkrats sind nicht öffentlich (Art. 5 Abs. 4 Satz 1 Satzung des MDR vom 27.04.1992 in der Fassung vom 04.07.2011).

4.2.5. Rundfunk Berlin Brandenburg - RBB

Der Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (rbb-StV)⁴⁰ sieht einen Rundfunkrat mit 30 Mitgliedern vor (§ 14 Abs. 1 rbb-StV). Sieben Mitglieder werden von den Fraktionen des Landtags Brandenburg und dem Abgeordnetenhaus Berlin bestimmt (§ 14 Abs. 1 Nr. 24 rbb-StV). Drei weitere Mitglieder sind dem Staatsblock zuzurechnen: je ein von den kommunalen Spitzenverbänden Brandenburg sowie dem Rat der Bürgermeister Berlin benanntes Mitglied sowie das von den Integrationsbeauftragten Berlins

40 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 in der Fassung vom 30. August / 11. September 2013.

und Brandenburgs als Vertretern der Exekutive benannte Mitglied (§ 14 Abs. 1 Nr. 15,16 und 21 rbb-StV). Mit insgesamt 10 staatlichen und staatsnahen Mitgliedern übersteigt ihre Anzahl nicht ein Drittel der Mitglieder. Die üblichen Inkompatibilitätsregelungen sollen dafür sorgen, dass von den gesellschaftlichen Gruppen keine staatlichen Mitglieder entsendet werden (§ 12 Abs. 4 rbb-StV).

Der Staatsvertrag sieht eine Amtszeit von vier Jahren vor. Frauen sind angemessen zu berücksichtigen und bei einem Wechsel des entsendeten Mitglieds muss das jeweils andere Geschlecht zum Zuge kommen (§ 14 Abs. 2 und 3 rbb-StV). Die Sitzungen sind in der Regel öffentlich (§ 15 Abs. 6 rbb-StV).

Der Verwaltungsrat setzt sich aus sieben vom Rundfunkrat gewählten Mitgliedern, darunter mindestens drei Frauen, und einem vom Personalrat gewählten Mitglied des Personalrats zusammen (§ 19 Abs. 1 rbb-StV). Um das notwendige Drittel staatsferner Mitglieder zu gewährleisten dürften von den acht Mitgliedern nur zwei dem staatlichen Bereich zuzurechnen sein.

4.2.6. Hessischer Rundfunk - HR

Das Gesetz über den Hessischen Rundfunk (He RG)⁴¹ sieht in § 5 Abs. 2 einen 30-köpfigen Rundfunkrat vor. Mit einem Vertreter der Landesregierung und fünf Abgeordneten des Hessischen Landtags (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 und 26 He RG) ist das zulässige Drittel staatlicher Mitglieder noch nicht erreicht. Eine Inkompatibilitätsregelung, die dafür sorgt, dass von den gesellschaftlichen Gruppen keine staatlichen Mitglieder entsendet werden, gibt es hier nicht. Das Gesetz kann aber verfassungskonform in diesem Sinne angewendet werden.

Die Amtszeit beträgt vier Jahre (§ 6 Abs. 1 He RG). Es gibt keine Vorschrift, die die Wiederwahl einschränkt und keine für einen notwendigen Frauenanteil.

Über die Öffentlichkeit der Sitzungen bestimmt eine Satzung (§ 8 Nr. 5 He RG). Danach ist die Hauptversammlung öffentlich; bei weiteren Versammlungen kann mit einfacher Mehrheit beschlossen werden, dass über eine Angelegenheit öffentlich beraten und beschlossen wird (§§ 5 Abs. 3, 6 Abs. 1 Satzung des Hessischen Rundfunks vom 2. Juli 1949 in der Fassung vom 27. Juni 2005).

Der Verwaltungsrat besteht aus neun Mitgliedern (§ 11 Abs. 1 He RG). Um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu genügen ist die Vorschrift so anzuwenden, dass nur drei dieser Mitglieder staatsnah sind.

41 Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948 zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2010.

4.2.7. Südwestfunk - SWR

Der novellierte Staatsvertrag über den Südwestrundfunk der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist am 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Von den 74 Mitgliedern des Rundfunkrates sind 51 aus Baden-Württemberg und 23 aus Rheinland-Pfalz (§ 14 SWR-StV). In beiden Ländern bleibt der staatliche Anteil deutlich unter einem Drittel der Mitglieder.

§ 13 Abs. 3 SWR-StV enthält die üblichen Inkompatibilitätsregelungen. Ein angemessener Geschlechterproporz ist zu wahren und bei Neuentsendungen muss das jeweils andere Geschlecht zum Zuge kommen (§ 14 Abs. 6 SWR-StV).

Ein Mitglied kann dem Rundfunkrat höchstens drei Amtsperioden angehören (§ 14 Abs. 4 SWR-StV).

Die Sitzungen des Rundfunkrats finden öffentlich statt; die dort gefassten Beschlüsse sind in geeigneter Weise zu veröffentlichen (§ 17 Abs. 4 SWR-StV).

Der Verwaltungsrat besteht aus 18 Mitgliedern, von denen vier von den beiden Landtagen und drei von den Landesregierungen entsandt werden (§ 20 Abs. 1 SWR-StV). Mit sieben Mitgliedern, die dem Staatsblock zuzurechnen sind, ist das zulässige Drittel überschritten. Eine verfassungskonforme Anwendung der Vorschrift wäre möglich, wenn zumindest eines der durch die Landtage zu entsendenden Mitglieder nicht aus ihren Reihen, sondern staatsfern wäre.

4.2.8. Saarländischer Rundfunk - SR

Nach § 27 Saarländisches Mediengesetz (SMG)⁴² hat der Rundfunkrat 35 Mitglieder, von denen weniger als ein Drittel, nämlich acht Personen, dem staatlichen oder staatsnahen Bereich zuzurechnen sind. § 26 SMG enthält die üblichen Inkompatibilitätsregelungen.

Frauen sind bei der Besetzung angemessen zu berücksichtigen und bei Neuentsendungen muss das jeweils andere Geschlecht zum Zuge kommen (§ 27 Abs. 3 SMG). Es gibt keine Vorschrift, die die Wiederwahl einschränkt.

Die Sitzungen des Rundfunkrats sind öffentlich (§ 29 Abs. 5 SMG).

Der Verwaltungsrat besteht aus sieben Mitgliedern, von denen eines von der Landesregierung berufen wird. Die sechs weiteren Mitglieder werden vom Rundfunkrat gewählt (§ 31 Abs. 1 SMG). Um dem Gebot der Staatsferne zu genügen darf von diesen Mitgliedern nur ein weiteres dem staatlichen Bereich zuzuordnen sein.

42 Saarländisches Mediengesetz (SMG) vom 27. Februar 2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. September 2012.

4.2.9. Bayerischer Rundfunk – BR

Rechtsgrundlage für den Bayerischen Rundfunk ist das Bayerische Rundfunkgesetz (BayRG).⁴³ Art. 6 Abs. 2 BayRG legt ausdrücklich fest, dass der Anteil der von der Staatsregierung und dem Landtag in die Kontrollorgane entsandten Vertreter ein Drittel nicht übersteigen darf. Bei 46 Mitgliedern des Rundfunkrats liegt der dem Staatsblock zuzurechnende Anteil der Mitglieder mit 16 Personen (Art. 6 Abs. 3 Nr. 1, 2, 5 BayRG) knapp über einem Drittel. Dies ist darauf zurück zu führen, dass die drei Vertreter des Bayerischen Städtetags, Landkreistags und des Bayerischen Gemeindetags (Art. 6 Abs. 3 Nr. 5 BayRG) nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Wahlbeamten in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeister und Landräte als staatsnah qualifiziert,⁴⁴ nunmehr dem Staatsblock zuzurechnen sind.

Nach der bestehenden Inkompatibilitätsregelung dürfen die vom Landtag und den gesellschaftlichen Gruppen zu entsendenden Vertreter nicht Mitglieder der Staatsregierung sein (Art. 6 Abs. 4 BayRG). Dies reicht jedoch nicht aus, um die notwendige Staatsferne der Gesellschaftsbank zu gewährleisten.

Auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern ist hinzuwirken (Art. 6 Abs. 3 letzter Satz BayRG). Es gibt keine Vorschrift, die die Wiederwahl einschränkt.

Der Verwaltungsrat besteht aus sechs Mitgliedern, nämlich dem Präsidenten des Landtags und dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs, sowie vier weiteren Mitgliedern, die weder der Staatsregierung noch dem Landtag angehören dürfen (Art. 8 Abs. 1 BayRG). Bei der Besetzung muss darauf geachtet werden, dass diese vier Mitglieder auch nicht dem staatsnahen Bereich zuzurechnen sind.

4.2.10. Zusammenfassung

Nahezu alle Rechtsgrundlagen für die Besetzung der Rundfunkräte der Rundfunkanstalten der ARD gewährleisten die nötige staatsferne Besetzung mit einem Drittel Mitglieder für die Staatsbank zu zwei Dritteln Mitglieder für die Gesellschaftsbank. Wo dies nicht der Fall ist liegt das an den Vertretern der Städte-, Landkreis- und Gemeindetagen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Staatsbank zugerechnet werden müssen.

Kein Gesetz gewährleistet die nötige Staatsferne bei der Besetzung der Verwaltungsräte, für die die Drittel-Grenze gleichermaßen festgelegt wurde. Die Gesetze lassen dabei aber Raum für eine verfassungskonforme Anwendung.

43 Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" (Bayerisches Rundfunkgesetz - BayRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003 (BayGVBl. 2003, S.782 ff.), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 27.11.2012 (BayGVBl. 2012, Nr. 22, S. 581).

44 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 59.

Auch dort, wo es ausführlichere Inkompatibilitätsregelungen gibt, umfassen diese nicht den gesamten Bereich, den das Bundesverfassungsgericht der Staatsbank zuordnet: dies sind außer den Mitgliedern von Regierungen, Parlamentariern und politischen Beamten oder Wahlbeamten in Leitungsfunktion wie insbesondere Bürgermeistern und Landräten auch solche Personen, die in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen.⁴⁵ Die Gesetze ermöglichen aber, in verfassungskonformer Anwendung bei der Besetzung der Gesellschaftsbank diesen Vorgaben Rechnung zu tragen. In keinem der Gesetze wurde eine Karenzzeit vorgesehen.⁴⁶

Für eine gewisse Flexibilität und Dynamisierung bei den entsendeberechtigten Gesellschaftsgruppen sorgen lediglich die Staatsverträge des NDR (s.o. unter 4.2.1.) und des MDR (s.o. unter 4.2.4.).

Im Übrigen gibt es wenig Vorschriften, die einer „Versteinerung der Gremien“⁴⁷ in personeller Hinsicht entgegenzuwirken geeignet sind. Wo die Gesetze überhaupt eine Amtszeitbegrenzung enthalten sind Mitgliedschaften bis zu 12 Jahren zulässig. Lediglich beim NRD ist nur eine einmalige Wiederentsendung zulässig.

Auch die notwendige Transparenz ist nicht gewährleistet. Hierfür ist es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht unbedingt notwendig, dass für die Arbeit der Gremien der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit gilt. Geboten sind aber Regeln, die ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Hierzu gehört, „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 werden.“⁴⁸

5. Absicherung des Gebots der Vielfalt und Staatsferne durch Art. 11 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)⁴⁹

Nachfolgend wird untersucht, ob sich dem Recht der Europäischen Union (EU) Absicherungen zur Wahrung der Vielfalt und Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entnehmen lassen. Maßstäbe hierfür könnte Art. 11 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) bereitstellen.

45 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 77 f.

46 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 79.

47 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 74.

48 BVerfG, Urteil vom 25.3.2014 (Fn. 7), Rn. 85.

49 Die **Ausführungen unter 5.** wurden vom **Fachbereich PE 6 Europa** erarbeitet (Austragsnummer 159/15) und wörtlich übernommen.

5.1. Gewährleistung des Art. 11 Abs. 2 GRC

Nach Art. 11 Abs. 2 GRC werden die Freiheit der Medien und ihre Pluralität geachtet. Diese grundrechtliche Verbürgung gewährleistet die inhaltliche Freiheit der Medien und die Meinungspluralität.⁵⁰ Neben der Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit unterfällt auch die Freiheit der Neuen Medien dem sachlichen Anwendungsbereich dieses Grundrechts.⁵¹

Vor Inkrafttreten der Grundrechtecharta hatte die europäische Rechtsprechung bereits die objektiv-rechtliche Funktion der Unionsgrundrechte⁵² anerkannt. Der Gerichtshof der EU (EuGH) hat die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunkwesens⁵³ bzw. der Medienvielfalt⁵⁴ als Grundrecht anerkannt.⁵⁵

Zu Grundfragen der Medienordnung, etwa zu den Garantien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens, liegt bislang – soweit ersichtlich – noch keine Rechtsprechung des EuGH vor.

Soweit sich dem Art. 11 Abs. 2 GRC mit Blick auf den derzeitigen Stand der Auslegung durch die europäische Rechtsprechung und des Schrifttums eine objektive Gewährleistung der Vielfalt und Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entnehmen ließe, wäre zweifelhaft, ob das Unionsrecht dazu (auch) die Mitgliedstaaten verpflichtet. Zur Beantwortung dieser Fragestellung ist zu berücksichtigen, dass

- die GRC nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt (3.) und dass
- die Unionsgrundrechte nicht die auf Grund der Unionsverträge bestehenden Kompetenzen der EU im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten erweitern (4.).

5.2. Verbindlichkeit des Art. 11 Abs. 2 GRC für die Mitgliedstaaten

Nach diesem Grundrecht verpflichtet sind die Union sowie ihre Organe und die Mitgliedstaaten sowie deren Organe bei der Durchführung des Unionsrechts (Art. 51 Abs. 1 GRC). Dem Art. 11

50 Schladebach/Simantiras, EuR 2011, S. 784 (794).

51 Von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 11 GRC Rn. 8 m.w.N.

52 Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 9. Aufl. 2014, Rn. 673.

53 EuGH, Urt. v. 25.07.1991, Rs. C-288/89, Rn. 22 ff.; Urt. v. 22.12.2008, Rs. 336/07.

54 EuGH, Urt. v. 26.06.1997, Rs. C-368/95, Rn. 18.

55 Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2013, Art. 11 Rn. 27.

Abs. 2 GRC lassen sich für die Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben für die Ausgestaltung der Rundfunkordnungen in den Mitgliedstaaten demgemäß nur entnehmen, soweit diese Unionsrecht, insb. Unionsrechtsakte, die die Grenzen der Zuständigkeiten der Union wahren, ausführen.

Die Grundrechtecharta erweitert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben der Union (Art. 51 Abs. 2 GRC). Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV), durch die die Grundrechtecharta rechtliche Verbindlichkeit erlangt, werden „durch die Bestimmungen der Charta [...] die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert“. Diese Beschränkung der Geltung der Grundrechtecharta im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten gilt auch insoweit, als nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRC die Grundrechte der Grundrechtecharta die gleiche Bedeutung und Tragweite haben wie Grundrechte der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK).⁵⁶

5.2.1. Durchführung des Unionsrechts

Die Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste⁵⁷ (die nach Art. 1 Abs. 1 Buchst. a) i) Richtlinie 2010/13/EU auch Fernsehprogramme umfassen) dürfte eine Anwendung des Art. 11 Abs. 2 GRC nur im Rahmen ihres Regelungsprogramms auslösen. Soweit ersichtlich lassen sich dieser Richtlinie keine Vorgaben für die Besetzung der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entnehmen.

Die Zielsetzung der Richtlinie 2010/13/EU ist im Erwägungsgrund 4 dieser Richtlinie wie folgt umschrieben.

„In Anbetracht der neuen Übertragungstechniken für audiovisuelle Mediendienste sollte ein Rechtsrahmen für die Ausübung der Fernsehtätigkeit den Auswirkungen des Strukturwandels, der Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und den technologischen Entwicklungen auf die Geschäftsmodelle und insbesondere auf die Finanzierung des kommerziellen Rundfunks Rechnung tragen und sollte optimale Wettbewerbsbedingungen und Rechtssicherheit für die Informationstechnologien sowie die Unternehmen und Dienste im Bereich der Medien in Europa sowie für die Achtung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sicherstellen.“

Für die Ausrichtung und Ausgestaltung audiovisueller Mediendienste lässt sich der Richtlinie folgendes entnehmen:

⁵⁶ Schladebach/Simantiras, EuR 2011, S. 784 (794).

⁵⁷ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste, ABl. 95, 1, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1448555947498&uri=CELEX:32010L0013>.

„Audiovisuelle Mediendienste sind gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsdienste. Ihre immer größere Bedeutung für die Gesellschaften, die Demokratie — vor allem zur Sicherung der Informationsfreiheit, der Meinungsvielfalt und des Medienpluralismus —, die Bildung und die Kultur rechtfertigt die Anwendung besonderer Vorschriften auf diese Dienste.“ (Erwägungsgrund 5)

Der Erwägungsgrund 19 hebt allerdings hervor, dass diese Richtlinie *„nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden für die Organisation — einschließlich der gesetzlichen oder behördlichen Zulassungen oder der Besteuerung — und die Finanzierung der Sendungen sowie die Programminhalte“* berührt. *„Eigenständige kulturelle Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und die Bewahrung der kulturellen Vielfalt in der Union bleiben deshalb wie bisher möglich.“*

Artikel 10 Abs. 1 Buchst. a) Richtlinie 2010/14/EU fordert als Zielvorgabe die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit des Mediendiensteanbieters, ohne allerdings verpflichtende Vorgaben für Vorkehrungen zu machen, die dies sicherstellen sollen.

*„(1) Gesponserte audiovisuelle Mediendienste oder Sendungen müssen folgenden Anforderungen genügen:
a) ihr Inhalt und — bei Fernsehsendungen — ihr Programmplatz dürfen keinesfalls so beeinflusst werden, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit des Mediendiensteanbieters beeinträchtigt wird;...“*

Im Rahmen dieses (eingeschränkten) Regelungsprogramms dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Vorgaben des Art. 11 Abs. 2 GRC Rechnung zu tragen, weil sie in diesem durch Sekundärrecht vorgegebenen Rahmen Unionsrecht ausführen. Art. 11 Abs. 2 GRC findet darüber hinaus für die Mitgliedstaaten Anwendung bei Beschränkungen des Binnenmarktes durch die Mitgliedstaaten.⁵⁸

5.2.2. Zuständigkeiten der Union, Regelungen im Bereich des Rundfunks zu treffen

Die Regelungskompetenzen zur Ausgestaltung einer Rundfunkordnung liegen beim derzeitigen Stand der Integration bei den Mitgliedstaaten.

Das Protokoll Nr. 29 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten⁵⁹, dem nach Art. 51 EUV Primärrechtsrang zukommt, verdeutlicht, dass die Vertragsstaaten an der bisherigen Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union im Bereich des Rundfunks festhalten wollen, in dem es explizit darauf verweist, dass die Bestimmungen der Verträge an der Befugnis der Mitgliedstaaten festhalten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren.⁶⁰

58 Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2013, Art. 11 Rn. 30.

59 ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 109) i.d.F. des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007.

60 So auch Lutzhöft, Eine objektiv-rechtliche Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der Europäischen Union?, 2012, S. 309.

Der Union fehlt im Übrigen die Regelungszuständigkeit im Bereich des Rundfunks.⁶¹ Die Kompetenzen der Union im „audiovisuellen Bereich“⁶² sind nach Art. 167 Abs. 2 Spiegelstrich 4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beschränkt auf eine Förderung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten u.a. auch im Bereich des künstlerischen und literarischen Schaffens, einschließlich im audiovisuellen Bereich. Das Tätigwerden der Union auf diesem Gebiet ist auf fördernde, unterstützende und ergänzende Maßnahmen beschränkt. Unzulässig sind dabei Fördermaßnahmen, die zu einer Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten führten.⁶³ Mit Blick darauf, dass die Grundrechtecharta die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union nicht erweitern, dürften vorstehende Erwägungen dafür sprechen, dass sich dem Art. 11 Abs. 2 GRC keine für die Mitgliedstaaten verbindlichen Vorgaben zur Gewährleistung der Vielfaltsicherung und Staatsferne bei der Besetzung der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entnehmen lassen.

6. Absicherung des Gebots der Vielfalt und Staatsferne durch Art. 15 UN-Sozialpakt (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)⁶⁴

1. Eine Recherche in den deutschen Rechtsprechungsdatenbanken beck-online, juris und ius menschenrechte (betrieben vom in Berlin ansässigen Institut für Menschenrechte) hat keine Entscheidungen zu Tage gefördert, in denen Art. 15 UN-Sozialpakt im Zusammenhang mit rundfunkrechtlichen Aspekten zur Anwendung gelangt ist. Die ganz überwiegende Zahl der Entscheidungen bezieht sich auf die Einführung von Studiengebühren.

2. Auch eine Recherche in den vom UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) veröffentlichten Kommentaren (general comments) hat keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sich aus Art. 15 UN-Sozialpakt verbindliche Vorgaben gegenüber den nationalen Gesetzgebern im Hinblick auf die Vielfaltssicherung und Staatsferne bei der Besetzung der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ableiten ließen.

Festzuhalten ist zunächst, dass diese Kommentare bei der Auslegung des UN-Sozialpakts herangezogen werden können, völkerrechtlich aber nicht verbindlich sind. Im Übrigen ist bisher erst

61 Das Europäische Parlament fordert in seiner Entschließung vom 25 September 2008 zu Medienkonzentration und –pluralismus in der Europäischen Union (ABl. [EU] C 8 v. 14. Januar 2010, S. 90) die Kommission zwar auf, einen stabilen Rechtsrahmen zu fördern, der ein hohes Schutzniveau des Pluralismus in allen Mitgliedstaaten gewährleistet (Ziff. 7.), erkennt aber an, dass der Union Regelungskompetenzen zur Gewährleistung des Medienpluralismus fehlen (Ziff. AT).

62 Der audiovisuelle Bereich umfasst die Bereiche Video, DVD, Film und den Rundfunk einschließlich des Hörfunks und den Multimediasektor, vgl. Fechner, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 167 Rn. 25.

63 Reinlein, Medienfreiheit und Medienvielfalt, 2010, S. 334 f.

64 Die **Ausführungen unter 6.** wurden vom **Fachbereich WD 2** Auswärtiges, Völkerrecht u.a. erarbeitet und wörtlich übernommen.

ein Kommentar zu Art. 15 UN-Sozialpakt veröffentlicht worden (Kommentar Nr. 21 vom 21. Dezember 2009). Ihm zu Folge umfasst Art. 15 UN-Sozialpakt drei spezielle rechtliche Verpflichtungen (specific legal obligations), nämlich eine Respektsverpflichtung (obligation to respect), eine Schutzverpflichtung (obligation to protect) und eine Erfüllungsverpflichtung (obligation to fulfil). In den recht ausführlichen Erläuterungen zur letzteren wird der öffentliche Rundfunk erwähnt, allerdings nur insofern, als es den Vertragsstaaten obliegen soll, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf zielen, mittels Rundfunksendungen in Regional- und Minderheitensprachen die kulturelle Diversität zu steigern.

Der Kommentar Nr. 21 kann im Volltext abgerufen werden unter: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXT-dImnsJZZVQc5ReG9hKvddWC2ML5U76E63nT%2beY%2btmSVIRS0ynN0q4EDmpjJye7rC1DxEtC%2fGxx7WLBcmnxGwpWSXy0fmmHDS>. Die entscheidenden Textpassagen lauten wie folgt:

48 The right of everyone to take part in cultural life, like the other rights enshrined in the Covenant, imposes three types or levels of obligations on States parties: (a) the obligation to respect; (b) the obligation to protect; and (c) the obligation to fulfil. The obligation to respect requires States parties to refrain from interfering, directly or indirectly, with the enjoyment of the right to take part in cultural life. The obligation to protect requires States parties to take steps to prevent third parties from interfering in the right to take part in cultural life. Lastly, the obligation to fulfil requires States parties to take appropriate legislative, administrative, judicial, budgetary, promotional and other measures aimed at the full realization of the right enshrined in article 15, paragraph 1 (a), of the Covenant.

51 The obligation to fulfil can be subdivided into the obligations to facilitate, promote and provide.

52 States parties are under an obligation to facilitate the right of everyone to take part in cultural life by taking a wide range of positive measures, including financial measures that would contribute to the realization of this right, such as:

(a) Adopting policies for the protection and promotion of cultural diversity, and facilitating access to a rich and diversified range of cultural expressions, including through, inter alia, measures aimed at establishing and supporting public institutions and the cultural infrastructure necessary for the implementation of such policies; and measures aimed at enhancing diversity through public broadcasting in regional and minority languages; (...).

7. Die Wahl vergleichbarer Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frankreich und Großbritannien

7.1. Frankreich

Die französische öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehlandschaft ist stark geprägt vom politischen Zentralismus. Die drei großen Rundfunksender in Frankreich sind *France Television*, *Radio France* und *France Médias Monde*. *France Television* ist die öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt Frankreichs und *Radio France* ist der öffentlich-rechtliche Hörfunksender in Frankreich,

beide mit Sitz in Paris. Gegründet 2008 ist *France Médias Monde* eine Mediengesellschaft, die drei Sender des Auslandsrundfunks organisiert. Jedes dieser Unternehmen besitzt einen eigenen **Verwaltungsrat**. Ferner gibt es eine gemeinsame inhaltliche Kontrollinstanz, *le Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA), der die Aufgaben eines **Fernsehrates** übernimmt (Programmrichtlinien, Verhaltenskodex, Einhaltung der Richtlinien, Festlegung von Programmgrundsätzen).⁶⁵ Gegründet 1989 besteht die Rolle dieses Gremiums darin, Radio und Fernsehen inhaltlich zu regulieren, wobei sowohl die privaten als auch öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seiner Kontrolle unterliegen.

7.1.1. Verwaltungsräte – Wahl der Gremien

France Télévision ist seit 2000 als Holding (France Télévisions S.A.) der öffentlichen Fernsehsender (France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô, und Outre-Mer 1ère) strukturiert. Sowohl *France Television*, als auch *Radio France* und *France Medias Mondes* sind als Aktiengesellschaften organisiert und unterstehen staatlicher Kontrolle.⁶⁶

Die Rechtsgrundlage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bildet das Gesetz über die Kommunikationsfreiheit, Loi n° 86-1067 aus dem Jahr 1986. Ähnlich wie der Rundfunkstaatsvertrag wurde das Gesetz seitdem diverse Male überarbeitet. Unter Präsident Nicolas Sarkozy wirkte sich der starke politische Zentralismus in Frankreich auch auf das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem aus. Im März 2009 wurde das „Gesetz zur Reform des audiovisuellen Sektors“ (La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision - Loi n° 2009-258) als Ergänzung des „Gesetzes über die Kommunikation“ verabschiedet. Dieses beinhaltete eine Umstrukturierung sowohl der finanziellen als auch personellen Organisation. Intendiert waren die Einführung eines gänzlichen Werbeverbots im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, sowie die Einführung einer Steuer für Privatsender von 3% des Umsatzes und für Internet- und Handyanbieter von 0,9% des Umsatzes. Nicht ganz unerwartet wurde im Folgejahr das Werbeverbot durch die Pariser Nationalversammlung gestoppt, da dieses nicht mit der Lage der öffentlichen Finanzen vereinbar sei.⁶⁷ Auf personeller Ebene erteilte das im November 2009 erlassene Gesetz dem Staatspräsidenten die Befugnis, den Präsidenten der öffentlich-rechtlichen TV-Anstalten zu ernennen.⁶⁸ Erster und einziger so eingesetzter Präsident war von 2010-2015 Rémy Pflimlin.

Im Jahr 2013 verabschiedete der Senat nach der Nationalversammlung einen Gesetzesentwurf über eine Reform der öffentlich-rechtlichen audiovisuelle Medien (LOI n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public). Dem entsprechend ernennt nun

65 Vgl. <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/3/article18.de.html>.

66 Vgl. <http://www.mediadb.eu/de/datenbanken/internationale-medienkonzerne/france-televvisions-sa.html>.

67 Das Gesetz aus dem Jahr 2013 beinhaltet ferner, dass die öffentlich-rechtlichen Sender weiterhin tagsüber bis 20:00 Uhr Werbung ausstrahlen dürfen. Vgl. Näher dazu: <http://www.mediadb.eu/de/datenbanken/internationale-medienkonzerne/france-televvisions-sa.html>.

68 Vgl. <http://www.mediadb.eu/de/datenbanken/internationale-medienkonzerne/france-televvisions-sa.html>.

nicht mehr der Staatspräsident die **Präsidenten** der öffentlichen Fernseh- und Radiosender. Vielmehr werden diese für fünf Jahre von den Mitgliedern der nationalen Rundfunkaufsichtsbehörde CSA gewählt (vgl. l'article 47-4 de la loi n° 86-1067, Fassung vom 15. Nov. 2013 (LOI n° 2013-1028; Art. 12))⁶⁹. Ausschlaggebend bei der Wahl ist jeweils eine Mitglieder Mehrheit (Art. 47-4/loi n° 86-1067).

Die Kulturministerin Aurélie Filippetti kommentierte diese Gesetzesänderung so: „Dieses Gesetz bringt mehr Unabhängigkeit, mehr Demokratie, mehr Unparteilichkeit und mehr Modernität in die Regulierung der audiovisuellen Medien“.⁷⁰ Im Frühjahr 2015 setzte sich Delphine Ernotte Cunci bei der Wahl um die Intendantenposition der Fernsehanstalt *France Télévision* gegen sieben Mitbewerber durch und ist nun die erste Frau an der Spitze der französischen öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalt.⁷¹

Die Besetzung des **Vorstandes/ Verwaltungsrates** der drei Rundfunkanstalten (*France Télévision*, *Radio France* und *France Medias Monde*) regelt Art 47 (1-6) des loi n° 86-1067. Der Vorstand des *France Télévision* besteht neben der Präsidentin gemäß Art. 47-1 aus 14 weiteren Mitgliedern (Amtszeit je 5 Jahre): Zwei Parlamentarier, die jeweils durch den einschlägigen Ausschuss für kulturelle Angelegenheiten der Nationalversammlung und des Senats bestimmt werden; Fünf Staatsvertreter (bspw. Verwaltungsangestellte/ Beamte); Fünf unabhängige Personen die durch den CSA aufgrund ihrer Kompetenzen gewählt wurden, wobei/von Ihnen mindestens auch jemand aus der Verbraucherzentrale/organisation gemäß art. L. 411-1 des „code de la consommation“ vertreten sein muss und schließlich zwei Arbeitnehmervertreter, die gemäß *titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public* gewählt wurden.⁷² Dem gleichen Prinzip folgt die Zusammenstellung des Verwaltungsrates der exterritorialen audiovisuellen Rundfunkanstalt (*France Medias Monde*) (Art. 47-3).

Der Vorstand des *Radio France* besteht neben dem Präsidenten aus zwölf weiteren Mitgliedern (Art. 47-2, loi n° 86-1067). Dieser unterscheidet sich von den beiden anderen in der Zusammensetzung der Mitglieder allein darin, dass vier statt fünf Vertreter des Staates und Experten bestellt werden.

In allen Gremien liegt der Anteil, der dem staatlichen Bereich zuzuordnenden Mitglieder um die Hälfte und dadurch höher als bei uns zulässig.

7.1.2. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (Hoher Rat für audiovisuelle Medien)

Der CSA ist eine Behörde, deren Aufgabe darin besteht, elektronische Medien, wie Fernsehen und Radio, zu kontrollieren. Er löste 1989 den *Haute autorité de la communication*, die erste

69 Vgl. <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-de-l-audiovisuel-public>.

70 Frankreichs öffentlich-rechtlicher Rundfunk wird unabhängiger, abrufbar unter: <http://www.ambafrance-de.org/Frankreichs-offentlich-rechtlicher>.

71 Junca, Didier, Ernotte will France Television reformieren, abrufbar unter: <http://www.mediadb.eu/dossiers/dossiers/newsdetail/article/ernotte-will-france-televvisions-reformieren.html>.

72 Vgl. näher dazu: <http://www.francetelevisions.fr/groupe/conseil-d-administration>.

französische Behörde, deren Funktion war, die französischen Radio- und Fernsehlandschaft zu überprüfen, ab. Darüber hinaus spielt der CSA im Rahmen von Ahndungen von Urheberrechtsverletzungen online eine bedeutende Rolle.

Seit 2013 ist der CSA dafür zuständig, die Präsidenten der drei Rundfunkanstalten zu wählen. Artikel 4 des Gesetzes n° 86-1067 aus dem Jahr 1986 regelt die Zusammenstellung des Komitees und die Ernennung seiner Mitglieder. Ende des Jahres 2015, mit Ablauf der Amtszeit von drei CSA-Vorstandsmitgliedern, wird die Zahl der Mitglieder auf sieben reduziert. Ihre Aufgaben werden in den Artikeln 5 ff. festgelegt. Die Wahl der Mitglieder des CSA zeigt die enge Verknüpfung zwischen Politik und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Drei der sieben Mitglieder werden von dem Vorsitzenden der Nationalversammlung (Assemblée Nationale) ernannt, drei von dem Vorsitzenden des Senats. Die Wahl findet in beiden Häusern durch den ständigen Ausschuss für kulturelle Angelegenheiten mit einer Drei-Fünftel Mehrheit der abgegebenen Stimmen statt. Durch die Gesetzesreform verliert der Staatspräsident Frankreichs nicht gänzlich seinen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Während er bis zur Reform im Jahr 2013 noch die Präsidenten der Sendeanstalten benennen konnte, bestimmt er heute den Vorsitzenden des CSA.⁷³

Abgesehen vom Vorsitzenden wird ein Drittel des Vorstandes alle zwei Jahre ausgewechselt. Die Amtszeit beträgt sechs Jahre und kann nicht verlängert werden. Es besteht eine Altersgrenze/Höchstalter von 65 Jahren. Die Mitglieder sind ferner nicht befugt gleichzeitig weitere (politische/wirtschaftliche) Ämter inne zu haben.⁷⁴ Während ihrer Amtszeit und ein Jahr danach dürfen die Mitglieder keine öffentlichen Ämter begleiten, die inhaltlich mit der Arbeit des CSA verweben/verknüpft sind.⁷⁵

7.2. Großbritannien (GB)

Im europäischen Vergleich gilt die BBC als Musterbeispiel eines unabhängigen öffentlich-rechtlichen Senders.⁷⁶ 1921 gegründet, ist die *British Broadcasting Corporation (BBC)* die weltweite größte gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt.

Das britische Pendant zum deutschen Rundfunkrat/Fernsehrat war seit 1927 der **Board of Governors**. Mit einer umfassenden Verwaltungsreform der BBC (der *Charter Renewal 2006/2007*) wurde eine strikte Trennung zwischen Unternehmensführung und Aufsicht angestrebt. Der

73 Vgl. <http://www.csa.fr/en/The-CSA/An-Independent-Authority-to-Protect-Audiovisual-Communication-Freedom/The-Board-College>.

74 Vgl. <http://www.csa.fr/en/The-CSA/An-Independent-Authority-to-Protect-Audiovisual-Communication-Freedom/The-Board-College>.

75 Vgl. <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College>.

76 Vgl. Thomaß, Barbara/ Radoslavov, Stoyan, Unabhängigkeit und Staatsferne – nur ein Mythos?, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/medienpolitik/172237/unabhaengigkeit-und-staatsferne-ein-mythos?p=all>.

Board of Governance wurde sodann durch den **BBC Trust** (Aufgaben der Selbstregulierung, Kontrolle über die Tätigkeit des Executive Board, Wahrnehmung öffentlicher Interessen) und das **Executive Board** (Leitung des operativen Geschäfts) ersetzt.⁷⁷ Rechtsgrundlage dieser Nachfolgeorganisation(en) ist die **BBC Royal Charter**. Existenz, öffentlicher Auftrag und Struktur der BBC werden ferner durch das „*Framework Agreement*“, ein Abkommen des Ministers für Kultur, Medien und Sport mit der BBC, rechtlich untermauert.⁷⁸

BBC Trust ist der Rundfunkrat der britischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Neben dem Generaldirektor/Chairman, der zugleich Generaldirektor der BBC insgesamt ist, sitzen, sofern sich der Rat nicht auf eine andere Zahl geeinigt hat, zehn Mitglieder (vgl. Art 13 Abs. 2 royal Charter) im Rat, die durch die Queen auf Vorschlag der Regierung mittels eines untergesetzlichen Rechtsaktes ernannt werden.⁷⁹ Von einem unabhängigen „Commissioner for Public Appointments“ wird dieser Auswahlprozess beobachtet. Dem vorgelagert ist ein Auswahlverfahren, in dem die Kandidaten vor eine Kommission geladen werden, die aus einem Vertreter des Ministeriums für Kultur, Medien und Sport, dem Vorsitzenden des ‚BBC Trust‘ und einem unabhängigen Gutachter besteht.⁸⁰ Nach einem persönlichen Gespräch werden geeignete Kandidaten an die Regierung weiterempfohlen. Bei der Auswahl der Mitglieder kann die Regierung grundsätzlich frei entscheiden, allein bei der Wahl derjenigen Trust-Mitglieder, die eine Art Regionalvertreter (Art. 14 Royal Charter, *Trust members for the nations*) darstellen, müssen Minimalqualifikationen eingehalten werden. Dennoch wird bei der Auswahl der geeigneten Kandidaten darauf geachtet, dass die Bewerber Engagement für die Ziele der BBC und ein Verständnis für die Herausforderungen, die der Public Service in Zukunft zu bewältigen hat, mitbringen. Es wird darauf Wert gelegt, dass die Bewerber in der Lage sind, die Ansichten der Gebührenzahler zu verstehen und zu repräsentieren.⁸¹ Da der *Trust* regelmäßig Bürger zu öffentlichen Treffen einlädt, um Fragen zu beantworten und sich Anregungen aus der Bevölkerung zu holen, wird gefordert, dass die geeigneten Kandidaten die Fähigkeit besitzen mit den Zuschauern und Zuhörern in Austausch zu treten und ggf. das öffentliche Interesse zu vertreten.⁸² Darüber hinaus müssen die Kandidaten effektiv auf Vorstandsebene arbeiten können.⁸³ Einige der Mitglieder der *BBC Trust* sind hauptamtlich tätig und erhalten hierfür Bezüge.

77 Jahn, Eike, Drei-Stufen-Test und plurale Rundfunkaufsicht. Zur Unabhängigkeit und Effizienz der Gremienarbeit, in: Schriften zum Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, Band 45, Münster 2011, S. 200.

78 Jahn (Fn. 77), S. 198.

79 Vgl. Jahn (Fn. 77), S. 201.

80 Bettels-Schwabbauer, Tina, Kaum zu trennen - Medien und Politik, erschienen am 22.10.2013 in EJO-European Journalism Observatory, abrufbar unter: <http://de.ejo-online.eu/medienpolitik/kaum-trennen-medien-und-politik>.

81 Jahn (Fn. 77), S. 201.

82 Jahn (Fn. 77), S. 201.

83 Vgl. Jahn (Fn. 77), S. 201.

Als höchstes Leitungsgremium der BBC ist das *Executive Board* für das operative Geschäft des Senders zuständig. Der Generaldirektor wird durch den *BBC Trust* ernannt (Art. 29 *Royal Charter*) und kann sogleich Vorsitzender der BBC sein.⁸⁴ Dem Gremium gehören neben diesem derzeit sieben (*Executive-*) Direktoren und sechs (*Non-executive*) Direktoren an.⁸⁵ Die **Non-executive** Direktoren werden vom Executive Board formell bestellt. Im Vorfeld wurden die Kandidaten durch einen Unterausschuss des Executive Boards gemäß Art. 31 und 35 *Royal Charter* vorgeschlagen und durch den *Trust* bestätigt. Diese stammen aus externen Unternehmen oder Kooperationen. Die Mindestanzahl an Non-Executive Mitgliedern liegt gemäß Art. 28 *Royal Charter* bei vier, wobei die genaue Anzahl nie weniger als ein Drittel, die Hälfte oder mehr als die Hälfte der Mitglieder betragen darf.⁸⁶ **Executive Directors** sind meist Referatsleiter der BBC und werden im Normalfall gemäß Art. 30 *Royal Charter* durch einen Unterausschuss (gem. Art. 35 *Royal Charter*) nominiert und durch das Executive Board ernannt.⁸⁷ Eine Ausnahme bildet die Ernennung des *General Directors*, der nicht gleichzeitig das Amt des Generaldirektors des Executive Boards innehat. In diesem Fall ist eine Bestätigung durch den *BBC Trust* nötig.⁸⁸

Im Bereich des Drittschutzes, insbesondere der Aufsicht über nichtkommunikative Bereiche wie Werbebeschränkungen, Kinder- und Jugendschutz und die Überwachung von Programmquoten, sind wesentliche Zuständigkeiten der BBC auf die **OFCOM**⁸⁹ übertragen worden. Zudem besteht ihre Aufgabe in der Überwachung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors in seiner Gesamtheit. Der umfangreichsten strategische Entscheidungsträger der Organisation ist das leitende Gremium, *the Board*. Es besteht aus einem *Non-Executive Chairman*, *Executive Directors* (inkl. *Chief Executive*), und *Non-Executive Directors* sowie maximal zehn Mitgliedern (Mehrheit von Non-executive Mitgliedern).⁹⁰ Der Generaldirektor wird vom Minister für Kultur, Medien und Sport ernannt.⁹¹

Obleich sie von der Regierung vorgestellt werden, sind die Rundfunkratsmitglieder, abgesehen vom Generaldirektor, keiner politischen Richtung zu zuordnen, so etwa Antiono Ciaglia in seiner

84 Jahn (Fn.77), S. 202.

85 Vgl. näher dazu: <http://www.bbc.co.uk/corporate2/insidethebbc/managementstructure/seniormanagement>.

86 Vgl. Art. 28 *Royal Charter*, abrufbar unter: http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf.

87 Vgl. Art. 30 *Royal Charter*, abrufbar unter: http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf.

88 Vgl. Art. 30 *Royal Charter*, abrufbar unter: http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf.

89 Independent regulator and competition authority for the UK communications industries.

90 Vgl. näher dazu: <http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/>.

91 Vgl. näher dazu: <http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/ofcom-board/board-procedures/>.

Studie zu Deutschland, Großbritannien und Italien.⁹² Eine gewisse Staatsnähe, insbesondere eine Nähe zur Exekutive (Parlamentsbeteiligung ist nicht vorgesehen), ist dennoch nicht von der Hand zu weisen. Dies drückt sich insbesondere darin aus, dass die Regierung durch Rechtsverordnung (*Order in Council*) dazu befugt ist, die Amtszeit der Trust-Mitglieder zu begründen und vorzeitig zu beenden.⁹³

92 Bettels-Schwabbauer (Fn. 80); Näher dazu auch: Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste, Die Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Sachstand und Reformansätze in vergleichender Perspektive, WD 10 – 3000-044/09.

93 Vgl. Art. 16 Royal Charter; Jahn (Fn. 77), S. 204.