



**HANS-BREDOW-INSTITUT**  
für Medienforschung **an der Universität Hamburg**

*Wolfgang Schulz (Hrsg.)*

*Staatsferne der Aufsichtsgremien  
öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*

*Materialien zur Diskussion um eine Reform*

*Juni 2002*

*Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12*

*Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12*

Wolfgang Schulz (Hrsg.): Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Materialien zur Diskussion um eine Reform. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, Juni 2002

ISSN 1435-9413

ISBN 3-87296-098-9

Schutzgebühr: 10,00 EUR

**Die Hefte der Schriftenreihe "Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Institut" finden sich zum Download auf der Website des Instituts unter der Adresse**

**[www.hans-bredow-institut.de](http://www.hans-bredow-institut.de)**

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg

Verlag

Heimhuder Str. 21

D-20148 Hamburg

Tel.: (+49 40) 450 217-12

Fax: (+49 40) 450 217-77

E-Mail: [info@hans-bredow-institut.de](mailto:info@hans-bredow-institut.de)

## INHALT

<b>Einleitung: Reformbedarfe und Reformhindernisse .....</b>	<b>5</b>
Wolfgang Schulz	
<b>A. Staatsfreiheit der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Überblick über die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur .....</b>	<b>9</b>
Thorsten Held / Barry Sankol	
<b>B. Das gesellschaftsplurale Ordnungs- und Kontrollmodell des deutschen Rundfunks – Überlegungen zu einer Reform .....</b>	<b>21</b>
Ergebnisse eines Expertengesprächs unter Beteiligung von Thorsten Grothe, Werner Hahn, Victor Henle, Lothar Jene, Matthias Knothe, Michael Sagurna und Frank Scherer	
Redaktion: Victor Henle	



## EINLEITUNG: REFORMBEDARFE UND REFORMHINDERNISSE

Die Ereignisse um die Wahl eines Intendanten für das Zweite Deutsche Fernsehen im Frühjahr 2002 haben die Diskussion um die Staatsferne der internen Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wieder neu belebt. Das Thema beschäftigt Kritiker allerdings schon seit Jahren.<sup>1</sup> Der Überblick in Kapitel B. V. dieses Arbeitspapiers zeigt, dass – je nachdem, wen man der „Staatsbank“ zuordnet – bis zu 50 % der Mitglieder der Rundfunkräte aus dieser Sphäre stammen. Dass das Problem bekannt ist, heißt, dass man damit leben gelernt hat, nicht, dass man der Lösung näher wäre.

In der Konstruktion öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten hat vor allem der Rundfunk- bzw. Fernsehrat eine zentrale Stellung im Funktionsgefüge. Während der Intendant die Anstalt leitet und nach außen vertritt, kommt dem Rundfunk- bzw. Fernsehrat die Funktion einer Kontrolle und Beratung des Intendanten bei dieser Arbeit zu, die durch die Möglichkeit, den Intendanten zu wählen und ggf. abzurufen, Steuerungskraft erhält. Diese internen Aufsichtsinstanzen sind – zumindest nach der derzeitigen Konstruktion in Deutschland<sup>2</sup> – der systematische Ansatzpunkt für eine gesellschaftliche Steuerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf besondere gesellschaftliche Ziele wie etwa Vielfaltssicherung. Die Steuerungslogik der Publizistik allein, vermag diese Ziele nicht immer zu erreichen, ökonomische Rationalitäten widerstreiten ihnen oftmals sogar.

Die Forderung, die das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG herausliest, dass Rundfunk weder dem Staat noch bestimmten gesellschaftlichen Kräften ausgeliefert werden darf<sup>3</sup>, wird auf Seiten des privaten Rundfunks typischerweise durch wirtschaftliche Machtanballungen herausgefordert – Risiken begegnen Maßnahmen der positiven und negativen Vielfaltssicherung. Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt es, allzu große Staatsnähe zu verhindern. Das Prinzip demokratischer Willensbildung gerät in Gefahr, wenn politische Kommunikation in der Weise kurz geschlossen wird, dass der Staat die Medien, die eine wichtige Rolle für die Willensbildung der Gesellschaft, die den Staat trägt, erfüllen, selbst beherrscht. Wann eine solche Beherrschung allerdings Ausmaße erreicht, dass eine entsprechende Ausgestaltung öffentlich-rechtlichen Rundfunks verfassungswidrig erscheint, dies ist im Einzelfall nicht einfach zu ermitteln.

Das vorliegende Arbeitspapier stellt daher zunächst eine Materialsammlung von Thorsten Held und Barry Sankol vor, die Rechtsprechung und Literatur auf Ansätze hin gesichtet haben, wie die Anforderungen an die Staatsferne von Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu operationalisieren sind. Welche Akteure sind in diesem Sinne dem Staat zuzurechnen, welche Formen von Einflussnahme sind zu unterscheiden? Trotz der Bedeutung dieser Fragestellung liegen dazu bisher wenig systematische Aussagen vor. Die Ma-

---

1 *Hennig*, Rundfunkräte auf dem Prüfstand, Bonn 1981; *Plog*, Organisation und gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks. In: Aufermann/Schäfer/Schlie, Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 2. Aufl., Opladen 1981, S. 52 ff.

2 Zu ausländischen Modellen sowie Alternativen und Ergänzungen für das deutsche System vgl. *Jarren/Donges/Schulz/Held/Jürgens*, Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 2001 mit weiteren Nachweisen.

3 Seit BVerfGE 12, 205 (262).

terialsammlung macht deutlich, dass hier die rundfunkrechtliche Forschungslandschaft noch schwach kultiviert ist.

Bei einigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik stellt sich die Frage, ob die Grenze der Verfassungswidrigkeit im Hinblick auf die Staatsferne der Zusammensetzung der Gremien nicht schon erreicht ist. Auch unabhängig davon kann ein zu starker staatlicher Einfluss medienpolitisch kritisiert werden. Eine öffentliche Auseinandersetzung mit dieser Frage erscheint systematisch geboten, da es sich hier um ein geradezu prototypisches Dilemma handelt, das in der Principal-Agent-Situation zwischen Politik und Bürger auftreten kann.<sup>4</sup> Wird ein Agent – hier Regierungsvertreter – von einem Prinzipal – hier dem Bürger – beauftragt, bestimmte Angelegenheiten für ihn zu erledigen, führt dies dann zu Problemen, wenn der Agent von dem Prinzipal abweichende oder ihm sogar entgegenstehende Interessen bei der Aufgabenwahrnehmung verfolgt. Dies kann nur dann wirksam ausgeschlossen werden, wenn der Prinzipal über hinreichende Steuerungsmöglichkeiten verfügt, das Verhalten des Agenten in seinem Sinne zu beeinflussen. Vorliegend ist der Interessengegensatz evident: Der Bürger hat ein Interesse daran, staatliche oder staatsnahe Vertreter nur in dem Ausmaße in öffentlich-rechtlichen Kontrollgremien vorzufinden, wie es nötig ist, um eine angemessene Repräsentanz der Gesellschaft im Ganzen zu erreichen. Die Politik hat nahe liegender Weise ein Interesse daran, Einfluss auf den politischen Meinungsbildungsprozess zu gewinnen, um den Machterhalt medial abzusichern.<sup>5</sup> Da Medienpolitik von den Wählern als nicht so relevant angesehen wird, dass sich über sie Wahlen entscheiden, ist das Risiko politischen Machtverlustes wegen eigennütziger Aktivitäten im Medienbereich eher gering. An dieser Stelle ist also ein Systemversagen im Verhältnis Bürger-Politik möglich, so dass eine zusätzliche Kontrolle etwa über kritische Öffentlichkeit sinnvoll erscheint.

Das in Teil B abgedruckte Policy-Paper stellt einen Versuch dar, einen Impuls für eine derartige medienpolitische Diskussion zu bieten. Es basiert auf Expertengesprächen von Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen der Medien in der Bundesrepublik Deutschland. Die Experten haben berufliche Erfahrungen aus ganz unterschiedlichen Bereichen des Rundfunksystems und auch verschiedene politische Perspektiven eingebracht. Es waren: Dr. Thorsten Grothe (RTL), Dr. Werner Hahn (Norddeutscher Rundfunk), Dr. Victor Henle (Thüringische Landesmedienanstalt), Dr. Lothar Jene (Hamburgische Anstalt für Neue Medien), Dr. Matthias Knothe (Staatskanzlei Schleswig-Holstein), Staatssekretär a.D. Michael Sagurna (bis Anfang 2002 Staatskanzlei Sachsen) und Frank Scherer (Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg). Sie nahmen am Gespräch nicht als Vertreter einer Organisation teil, sondern gaben ihre persönliche Auffassung wieder. In mehreren Gesprächsrunden verständigten sich die Teilnehmer auf Leitlinien für eine Veränderung der Gremienstruktur, die hier vorgestellt werden. Sie beziehen sich vor allem auf die Zusammensetzung von Rundfunk- bzw. Fernsehräten, Verwaltungsräten und die Wahl des Intendanten. Es ist als Diskussionsangebot zu verstehen, das sich allgemein auf die Struktur der Gremien bezieht, aber auch Konsequenzen für eine mögliche Reform der Struktur des ZDF nahe legt.

---

4 Zum Principal-Agent-Ansatz vgl. *Laux*, Risiko, Anreiz und Kontrolle. Principal-Agent-Theorie. Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept, Berlin, 1990; *Stiglitz*, Principal and Agent. In: *The New Palgrave*, Vol. 3, London, 1987, S. 966 ff.

5 Vgl. *Jarren*, Medienpolitische Kommunikation. In: *ders./Sarcinelli/Saxer* (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen, 1998, S. 616 ff.

In der Diskussion zeigt sich schnell: eine Lösung am Reißbrett fällt schwer. Wo public-private-partnerships hoch im Kurs stehen und der dritte Sektor gepriesen wird, mutet der Versuch, Staat und Gesellschaft für die Gremienbesetzung sauber zu unterscheiden, fast vormoderne an. Zudem lassen sich weitere relevante Differenzen schwer fassen: Der Chef einer Staatskanzlei, zu dessen Aufgabenbereich der Rundfunk gehört, kann – mit seinen Arbeitsstäben – vermutlich anderen Einfluss in einem Rundfunkgremium gewinnen, als ein in das Gremium entsandter Kulturamtsleiter. Die Abstimmungsmodalitäten im Gremium sind ebenso zu beachten wie die Rolle der internen Aufsicht im Gesamtgefüge der Steuerung der Anstalt – einschließlich alternativer und ergänzender Mechanismen wie Transparenz. Die Funktionsfähigkeit erfordert also Optimierung im Detail.

Mit dieser Materialsammlung möchte das Institut der aktuellen Diskussion eine wissenschaftliche Basis und Impulse verschaffen.

*Wolfgang Schulz*



## A. STAATSFREIHEIT DER AUFSICHTSGREMIEN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS - EIN ÜBERBLICK ÜBER RECHTSPRECHUNG UND LITERATUR

*Thorsten Held / Barry Sankol (Hans-Bredow-Institut)*

Die Rundfunkfreiheit verlangt, dass der Rundfunk als modernes Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird.<sup>1</sup> Daher ist es mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht vereinbar, wenn der Staat mittelbar oder unmittelbar einen Rundfunkveranstalter beherrscht.<sup>2</sup> Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks reduziert auch die Möglichkeiten staatlichen Einflusses auf die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Laut Bundesverfassungsgericht ist jedoch nicht jede Beteiligung von staatlichen Vertretern in den Aufsichtsgremien verfassungsrechtlich unzulässig.<sup>3</sup> Vertreter der Literatur weisen darauf hin, dass ein autonomes, rein ständisches System der Benennung der Vertreter der Aufsichtsgremien durch gesellschaftlich relevante Gruppen selbst, ohne staatliche Betätigung oder staatliches Veto, auf jede Transparenz und öffentliche Kontrolle des Berufungsverfahrens verzichten würde.<sup>4</sup>

Daraus ergeben sich die Fragen, welche Institutionen, Gruppen und Personen im Rahmen der Staatsfreiheit des Rundfunks als „Staat“ anzusehen sind, inwieweit die Staatsfreiheit auch einem mittelbaren staatlichen Einfluss entgegensteht und wie hoch der zulässige Anteil von Vertretern des Staates in den Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks anzusetzen ist.

Dieser Text soll einen Überblick über Rechtsprechung und Literatur zu diesen Fragen bieten. Dabei wird nicht verkannt, dass es von den Aufgaben des Rundfunkrats, insbesondere seinem Einfluss auf das Rundfunkprogramm, und den Entscheidungsmodalitäten innerhalb des Gremiums abhängt, in welcher Höhe die Messlatte für den zulässigen Staatseinfluss angelegt wird. Auf die hier möglichen Varianten wird allerdings in diesem Text nicht eingegangen, da dies in Rechtsprechung und Literatur selten systematisch entfaltet wird.

### I. Dem Staat zurechenbare Personengruppen

Die Institutionen, Gruppen und Personen, die im Hinblick auf die Staatsfreiheit dem „Staat“ zuzurechnen sind, lassen sich zunächst traditionell einteilen in die Exekutive, die Legislative, die politischen Parteien und die sonstigen Institutionen.

#### 1. Die Exekutive

Der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitete Grundsatz der Staatsfreiheit bezieht sich in erster Linie auf die Exekutive.<sup>5</sup> Unproblematisch dem Staat zuzurechnen sind die Vertreter der

1 BVerfGE 12, 205 (262).

2 BVerfGE 12, 205 (263); 73, 118 (182); siehe auch BVerfGE 31, 314 (329); 57, 295 (320); 59, 231 (258); 60, 53 (64); 73, 118 (152 f.).

3 BVerfGE 73, 118 (165); BVerfGE 83, 238 (330) unter Verweis auf BVerfGE 12, 205 (263).

4 *Kewenig*, DÖV 1979, 174, 175. Demgegenüber lehnt ein Teil des Schrifttums jegliche Teilhabe des Staates bei der Zusammensetzung von Rundfunkgremien ab. Der Staat repräsentiere kein eigenes Gruppeninteresse; Nachweise bei *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 231.

5 BVerfGE 73, 118 (182).

Staatsregierung;<sup>6</sup> vom Staatsbegriff umfasst ist nach herrschender Meinung ebenfalls die hierarchisch organisierte Ministerialverwaltung.<sup>7</sup>

Nach Auffassung von *Starck* sind auch weisungsgebundene Beamte wie staatliche Vertreter zu behandeln.<sup>8</sup> Der Kontext seiner Äußerungen lässt erkennen, dass *Starck* jedoch nur solche Beamte einbezieht, die eine enge Verbindung zur Regierung aufweisen. Der SächsVerfGH geht davon aus, dass auch Angehörige des öffentlichen Dienstes von der Wählbarkeit für ein Rundfunkaufsichtsgremium auszunehmen seien, sofern bei ihnen wegen ihrer amtlichen Stellung und der damit verbundenen Dienstaufgaben Loyalitätskonflikte nicht auszuschließen seien.<sup>9</sup> Der Gesetzgeber habe zu erwägen, ob er nur speziell aufgezählte Personengruppen im öffentlichen Dienst von der Mitgliedschaft ausschließen oder ob er bei Ausschluss des gesamten öffentlichen Dienstes Ausnahmen für einzelne Gruppen zulassen wolle.<sup>10</sup>

## 2. Die Legislative

Der Grundsatz der Staatsfreiheit erstreckt sich unstreitig auch auf die gesetzgeberische Gewalt.<sup>11</sup> Ungeachtet seiner Aufgabe als Gestalter einer positiven Rundfunkordnung bildet auch das Parlament selbst eine Gefahrenquelle für die Rundfunkfreiheit.<sup>12</sup> Ebenso werden die Unterorgane des Parlaments dem „Staat“ zugerechnet.<sup>13</sup> *Gersdorf* vertritt die Ansicht, dass nur die parlamentarischen Mehrheitsfraktionen von dem Grundsatz der Staatsfreiheit erfasst werden.<sup>14</sup> Auch *Jarass* zufolge ist die parlamentarische Opposition vom Anwendungsbereich der Staatsfreiheit des Rundfunks ausgenommen, da es sich bei ihren Mitgliedern um „Vertreter der Öffentlichkeit“ handle, die nur wenig an der Ausübung staatlicher Gewalt beteiligt seien.<sup>15</sup>

## 3. Die politischen Parteien

Inwieweit auch Parteien den staatlichen Vertretern zuzurechnen sind, zählt zu den zentralen Streitfragen in diesem Bereich.<sup>16</sup> Grund hierfür ist die Zwitterstellung der Parteien: Einerseits haben sie Einfluss auf die *Staatswillensbildung*, andererseits sind sie Teil der gesellschaftlichen Sphäre und wirken dort an der *gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung* mit.<sup>17</sup> Insofern gehen die Meinungen darüber auseinander, ob auch die Beteiligung politischer Par-

---

6 *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 30; *Starck*, Rundfunkfreiheit, S. 42; *Verheugen*, Rundfunk-Gremien, S. 15.

7 BVerfGE 83, 238 (323f.); *Rossen*, ZUM 1992, 408, 410; *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 104; *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 146.

8 *Starck*, Rundfunkfreiheit, S. 42.

9 SächsVerfGH, AfP 1998, 205, 208; vgl. auch BVerfGE 73, 118 (191).

10 SächsVerfGH, AfP 1998, 205, 208.

11 BVerfGE 73, 118 (182); 83, 238 (323); 90, 60 (89f.); *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 23; *ders.*, AfP 1991, 606, 608; *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 105; *Starck*, Rundfunkfreiheit, S. 17; *Wufka*, Rundfunkfreiheit, S. 98; *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 147.

12 SächsVerfGH, AfP 1998, 205, 207; vgl. BVerfGE 90, 60 (89).

13 BVerfGE 83, 238 (323f.); *Rossen*, ZUM 1992, 408, 410.

14 *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 104.

15 *Jarass*, Freiheit des Rundfunks, S. 41.

16 Laut *Hoffmann-Riem* gehört die „Parteiendominanz“ in den Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu den besonders gravierenden Problemen der Rundfunkverfassung, *Hoffmann-Riem*, AfP 1991, 608.

17 *Rossen*, ZUM 1992, 408, 410.

teien an der Aufsicht über die Rundfunkanstalten mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit im Rundfunk zu vereinbaren ist.

Laut Bundesverfassungsgericht lässt sich der Einfluss der im Landtag vertretenen politischen Parteien vom staatlichen Einfluss der Mehrheitsparteien kaum unterscheiden.<sup>18</sup> In einer Entscheidung, in der das Gericht einen Anspruch der Parteien auf Mitwirkung im Rundfunkrat ablehnte, betonte es, dass die Aufgaben der politischen Parteien und die des Rundfunkrates sich nach Ziel und Zweck in grundsätzlicher Weise voneinander unterscheiden. Während die Mitwirkung der politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes notwendig auch auf eine gezielte Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung im Sinne der von ihnen entwickelten und vertretenen politischen Auffassungen gerichtet sei, sei es Aufgabe des Rundfunkrates und seiner Mitglieder, den Prozess der freien Meinungsbildung offen zu halten.<sup>19</sup>

Auch in der Literatur werden überwiegend die Mitglieder der im Parlament vertretenen Parteien oder Gruppierungen mit Staatsvertretern gleichgesetzt.<sup>20</sup> Die Parteien bildeten das entscheidende Bindeglied zwischen Regierung und Parlament, d.h. zwischen den Kernbestandteilen des Staates.<sup>21</sup> Es bestünden enge Verflechtungen zwischen politischen Parteien und den Staatsorganen.<sup>22</sup> Selbst eine rechtliche Garantie der Weisungsfreiheit würde nicht ausreichen, um die Gefahr einseitigen Einflusses auszuschließen.<sup>23</sup>

Diese Bedenken gegen eine Beteiligung von Mitgliedern der Parteien in den Aufsichtsgremien werden im Hinblick auf den Fall geäußert, dass diese Mitglieder auch von ihren Parteien entsandt werden. Unklar ist, ob Mitglieder von Parteien auch dann eine Bedrohung für die Staatsfreiheit bedeuten, wenn sie von anderen gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden.<sup>24</sup> Da die Mitglieder des Rundfunkrats nicht Vertreter der Gruppen sind, die sie entsandt haben, dürfte dies für die Frage der Staatsfreiheit theoretisch keine Rolle spielen, praktisch ist die Gefahr eines Parteieneinflusses jedoch wohl höher, wenn die Vertreter von den Parteien entsandt werden.

---

18 BVerfGE 73, 118, 165. In dieser Entscheidung ging es um die Entsendung von Parteienvertretern in die Aufsichtsgremien des privaten Rundfunks.

19 BVerfGE 60, 53 (67): „Die politischen Parteien sammeln die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus und formen sie zu Alternativen, unter denen die Bürger auswählen können. Eine solche Tätigkeit setzt die Formulierung politischer Ziele und Vorschläge, auf welche Weise diese erreicht werden sollen, voraus. Die Bürger von der Richtigkeit und Zweckmäßigkeit beider zu überzeugen und für deren Verwirklichung zu werben, macht einen wesentlichen Teil der den politischen Parteien durch Art. 21 GG gestellten Aufgabe aus. Deshalb ist die Mitwirkung der politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes notwendig auch auf eine gezielte Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung im Sinne der von ihnen entwickelten und vertretenen politischen Auffassungen gerichtet.“

20 *Berendes*, Staatsaufsicht, S. 72 ff.; *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 235; *Herrmann*, Rundfunkrecht, § 7 Rn. 84; *Hesse*, Rundfunkrecht, S. 155 f.; *Knothe*, Institutionen, S. 105.

21 *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 148.

22 *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 23, 31.

23 *Hoffmann-Riem*, AfP 1991, 609 unter Verweis auf BVerfG, ZUM 1991, 205 f. Laut *Hoffmann-Riem* dürfe die Beteiligung politischer Parteien nur marginal geschehen.

24 Diese Frage wirft auch *Knothe*, Institutionen, S. 108, auf.

Anderen Stimmen in der Literatur zufolge sind Parteien nicht dem staatlichen Bereich zuzurechnen. Die Parteien hätten ihre Basis im freien gesellschaftlichen Raum.<sup>25</sup> Sie repräsentierten stärker als sonstige Organisationen und Verbände die Interessen der Allgemeinheit.<sup>26</sup>

Schließlich wird die Ansicht vertreten, dass der staatliche Einfluss im Einzelfall festzustellen sei. Laut *Lerche* sind Parteivertreter, die nicht zugleich Mitglieder des Parlaments oder eines sonstigen Staatsorgans sind, diesen Mitgliedern dann gleichzustellen, wenn sie von den Staatsorganen entsandt werden.<sup>27</sup> *Gersdorf* ist der Ansicht, dass die Beteiligung der Vertreter politischer Parteien dann nicht unter dem Gesichtspunkt der Staatsfreiheit verfassungsrechtlich zu beanstanden sei, wenn das Entsendungsrecht von den parteiinternen Gremien und nicht von den Fraktionen des Parlaments oder den Staatsorganen ausgeübt werde<sup>28</sup> (siehe hierzu unter II).

#### 4. *Die sonstigen Institutionen*

Neben den Vertretern von Exekutive und Legislative kann es aber in einem rundfunkinternen Kontrollgremium noch andere Mitglieder geben, die der staatlichen Gewalt zuzurechnen sind.<sup>29</sup> Die Berufskammern werden von *Gersdorf* aufgrund ihrer Aufgaben als Teil der Staatsgewalt und damit als „Staat“ im Sinne des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks angesehen.<sup>30</sup> Auch die Rechnungshöfe zählen laut *Gersdorf* und *Knothe* zu den Adressaten des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks.<sup>31</sup> Nach Ansicht von *Hoffmann-Riem* verstärken die Vertreter der Sozialpartner, also sowohl der Arbeitgeber- (Arbeitgeberverbände) als auch der Arbeitnehmerseite (Gewerkschaften), erfahrungsgemäß den Parteien- und damit (s.o.) den staatlichen Einfluss.<sup>32</sup>

Auch bei der Entsendung von Vertretern von Gemeinden und Gemeindeverbänden ist nach überwiegender Ansicht die Staatsfreiheit tangiert.<sup>33</sup> Das Bundesverfassungsgericht rechnet die Gemeinden ebenfalls dem Staat zu.<sup>34</sup> Sie hätten zwar das Recht der Selbstverwaltung, seien aber „als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück ‚Staat‘“.<sup>35</sup> Im Nordrhein-Westfalen-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass es wegen der weit gehenden Aufgabenkongruenz gerechtfertigt erscheine, die Gemeindequote in der Veranstaltergemeinschaft für den privaten Lokalrundfunk ebenso zu behandeln wie die Staatsquote in den Rundfunkräten.<sup>36</sup>

---

25 *Wufka*, Rundfunkfreiheit, S. 97 f.

26 Vgl. *Verheugen*, Rundfunk-Gremien, S. 16.

27 *Lerche*, Landesbericht, S. 77.

28 *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 187.

29 BayVerfGH, NJW 1990, 311, 313.

30 *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 113; ablehnend *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 148.

31 *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 112 f.; *Knothe*, Institutionen, S. 123 ff.

32 *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 31.

33 BayVerfGH, NJW 1990, 311, 313; *Verheugen*, Rundfunk-Gremien, S. 15; *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 148 f.; *Lerche*, Landesbericht, S. 77; ablehnend *Jarass*, Freiheit des Rundfunks, S. 42.

34 BVerfGE 73, 118 (191); BVerfGE 83, 238 (330).

35 BVerfGE 73, 118 (191).

36 Die Begrenzung der Gemeindevertreter auf zwei Mitglieder lasse aber einen bestimmenden Einfluss in der Veranstaltergemeinschaft nicht befürchten; BVerfGE 83, 238 (331).

Kirchen sowie Landesmedienanstalten werden dagegen nicht dem Staat im Sinne der Staatsfreiheit des Rundfunks zugeordnet.<sup>37</sup> Dies gilt nach einer Auffassung in der Literatur auch für die Vertreter der Universitäten und Hochschulen.<sup>38</sup>

*Ricker/Schiwy* sprechen im Hinblick auf Berufskammern, Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern, Hochschulen und kommunale Spitzenverbände vom „halbstaatlichen Bereich“, dessen Beteiligung an der Aufsicht über die Rundfunkanstalten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sei.<sup>39</sup>

Wenig Äußerungen finden sich zur Beteiligung der Judikative: *Jarass* geht davon aus, dass die Entsendung von Vertretern der rechtsprechenden Gewalt mit dem Prinzip der Staatsfreiheit vereinbar sei.<sup>40</sup>

## II. Mittelbare Einflussnahme des Staates

Des Weiteren ist zu fragen, wie weit die Staatsfreiheit bei der Besetzung binnenpluraler Aufsichtsgremien reicht. Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist jedenfalls dann verletzt, wenn die Mitglieder der Exekutive und Legislative selbst den Aufsichtsgremien angehören. Eine staatliche Beherrschung der Gremien kann aber auch auf andere Weise als allein durch die direkte Beteiligung von Staatsvertretern verwirklicht werden.<sup>41</sup> Fraglich ist somit, in welchem Maße der mittelbare Einfluss von Vertretern der Staatsorgane bei der Besetzung der Aufsichtsgremien den Staatsfreiheitsgrundsatz tangiert.

### 1. Benennung von Mitgliedern

Die vom Staat – also etwa vom Parlament – benannten Gremienmitglieder werden nach allgemeiner Ansicht ebenfalls zum staatlichen Bereich gezählt. Das Verbot der staatlichen Beherrschung des Rundfunks könne auch dadurch verletzt werden, dass der Staat sich genehme, wenn auch nicht mit staatlichen Funktionen betraute Vertreter aussuche.<sup>42</sup> Würden Vertreter von gesellschaftlich relevanten Gruppen durch den Staat bestimmt, dann lasse sich ein mittelbarer Staatseinfluss nicht ausräumen.<sup>43</sup> Aus diesem Grunde werden auch Parteivertreter – sofern sie nicht schon ohnehin per se als staatliche Vertreter gelten (s.o.) –, die nicht zugleich Mitglieder des Parlaments oder eines sonstigen Staatsorgans sind, diesen Mitgliedern gleichgestellt, wenn sie von den Staatsorganen entsandt werden.<sup>44</sup>

### 2. Auswahl von Mitgliedern

Eine weitere Möglichkeit staatlichen Einflusses besteht darin, dass das Parlament oder die Exekutive aus einer größeren Anzahl von Kandidaten, die von den gesellschaftlich relevanten

---

37 *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 110 ff, 129.

38 *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 110 ff, 129; *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 148; a.A. BayVerfGH, NJW 1990, 311, 313.

39 *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 232.

40 *Jarass*, Freiheit des Rundfunks, S. 41. Inwieweit dies mit dem Deutschen Richtergesetz vereinbar ist, soll an dieser Stelle außer Betracht bleiben.

41 BVerfGE 73, 118 (165); vgl. *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 25.

42 *Hoffmann-Riem*, AfP 1991, 606, 608; *Verheugen*, S. 15; OVG Lüneburg, JZ 1979, 24, 25; im Hinblick auf die Gremien der Landesmedienanstalten *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 193.

43 *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 32; *Schuler-Harms*, SächsVwBl. 1997, 1, 5; *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 149; in Bezug auf die KEF: *Knothe*, Institutionen, S. 121.

44 *Lerche*, Landesbericht, S. 77.

Gruppen vorgeschlagen werden, auswählt.<sup>45</sup> Laut einigen Stimmen in der Literatur ist die staatliche Auswahl der Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit nicht vereinbar.<sup>46</sup> Die gesellschaftlich relevanten Gruppen müssten selbst bestimmen, wer die nicht den staatlichen Vertretern zugeteilten Rundfunkratsitze einnehme.

Das OVG Lüneburg geht hingegen davon aus, dass eine parlamentarische Wahl von Vertretern, die von den gesellschaftlichen Gruppen vorgeschlagen werden, zulässig ist.<sup>47</sup>

### 3. Festlegung der entsendungsberechtigten Gruppen durch das Parlament

Auch die Auswahl der entsendungsberechtigten Gruppen durch das Parlament kann laut *Hoffmann-Riem* im Sinne einer politischen Tendenzentscheidung kalkulierbare Auswirkungen auf das Wahlverhalten der entsandten Vertreter haben, so dass der Parteieneinfluss mittelbar verstärkt werden könne.<sup>48</sup> Dementsprechend ließen sich einige Abhängigkeiten zwischen den jeweiligen Mehrheiten in den Länderparlamenten und den in den Aufsichtsgremien vertretenen Interessengruppen feststellen.<sup>49</sup> Jedoch habe das Bundesverfassungsgericht einen weiten Gestaltungsspielraum der Legislative bei der Auswahl der gesellschaftlich relevanten Gruppen für pluralistische Gremien anerkannt, der erst an der Schwelle grober Verzerrung ende.<sup>50</sup> Daher liege bei dieser Besetzungsregelung ein Verstoß gegen das Verbot der Staatsfreiheit des Rundfunks nicht auf der Hand.<sup>51</sup>

### 4. Informeller Einfluss

*Rossen* weist darauf hin, dass Inkompatibilitätsregelungen, die die Zugehörigkeit zu einem Organ der Rundfunkaufsicht davon abhängig machen, dass das Gremiumsmitglied weder einem Legislativ- noch einem Exekutivorgan angehört, gegenüber informellen Beziehungen, Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen den gewählten Gremienmitgliedern und den in der parlamentarischen Wahlkörperschaft vertretenen Gruppierungen versagen.<sup>52</sup>

## III. Grenze des zulässigen Anteils an Staatsvertretern

Letztlich ist zu bestimmen, wie hoch der zulässige Anteil der Staatsvertreter in den Aufsichtsgremien anzusetzen ist. Im Zusammenhang mit der Besetzung pluralistischer Gremien der Rundfunkaufsicht ist es als grundsätzlich zulässig angesehen worden, wenn in den Kontrollorganen eine begrenzte Zahl von Staatsvertretern mitwirkt.<sup>53</sup> Die Anzahl der Personen, die als Staatsvertreter anzusehen sind, muss aber auf ein Maß beschränkt bleiben, das ihren beherrschenden Einfluss im Rundfunkorgan ausschließt.<sup>54</sup>

Ungeklärt ist aber bisher, wann eine unzulässige Dominanz anzunehmen ist.

---

45 *Kewenig*, DÖV 1979, 174, 175.

46 *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 191 f.; *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 233.

47 OVG Lüneburg, JZ 1979, 24, 26.

48 *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 31.

49 *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 31.

50 BVerfGE 83, 238 (335).

51 *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 32.

52 *Rossen*, ZUM 1992, 408, 413.

53 BVerfGE 12, 205 (263); 73, 188 (165); 83, 238 (330); *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 25; *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 145.

54 OVG Lüneburg, JZ 1979, 24, 25.

Hierzu wird angemerkt, dass es schwierig ist, mit absoluten Zahlen zu operieren, da der Einfluss der staatlichen Vertreter auf das Rundfunkprogramm von den Entscheidungsbefugnissen des Rundfunkrats und davon abhängt, mit welcher Mehrheit (einfache oder qualifizierte) welche Entscheidungen im Rundfunkrat getroffen werden können.<sup>55</sup>

Die Mitwirkung staatlicher Vertreter in Rundfunkgremien ist nach Ansicht des *BayVerfGH* umso weniger problematisch, je geringer der Einfluss ist, den das betreffende Gremium auf das Programm selbst hat.<sup>56</sup> Personelle oder finanzielle Befugnisse des Gremiums wirkten sich auf die Gestaltung des Programms selbst nur mittelbar aus.<sup>57</sup>

### 1. Anteilsmäßige Begrenzung

Konsens besteht darüber, dass die Zahl der Staatsvertreter jedenfalls unterhalb der absoluten Mehrheit liegen muss.<sup>58</sup> *Hesse* geht in Anlehnung an den *BayVerfGH*<sup>59</sup> davon aus, dass zumindest dann von einer unzulässigen Beherrschung auszugehen ist, wenn staatliche Vertreter in der Mehrheit sind.<sup>60</sup>

Die Forderung, dass der Rundfunk nicht dem beherrschenden Einfluss des Staates ausgeliefert sein darf, lässt sich laut OVG Lüneburg nur erfüllen, wenn in dem Aufsichtsgremium als dem rechtlich bedeutsamsten Organ der Anstalt die Vertreter des Staates in der Minderheit bleiben.<sup>61</sup> Von *Schuster*, der Parteien dem Staat zurechnet, dafür die Berufskammern ausklammert, wird ein Anteil von deutlich unter 50 Prozent gefordert.<sup>62</sup> Auch *Hoffmann-Riem* und *Lenz* gehen davon aus, dass die zulässige Anzahl von Staatsvertretern weit unterhalb der Mitgliederzahl liegen müsse.<sup>63</sup> Laut *BayVerfGH* ist dann von einer Beherrschung des Gremiums auszugehen, wenn der Staat so einheitlich und geschlossen auftreten könnte, dass die anderen Gruppen ihm gegenüber unangemessen benachteiligt wären.<sup>64</sup>

Von *Lerche*, der nicht dem Parlament zugehörige Parteimitglieder vom Grundsatz der Staatsfreiheit ausnimmt, und *Degenhart* wird daher als Höchstgrenze ein Drittel angegeben<sup>65</sup>, wobei aber *Lerche* betont, dass eine solche Beschränkung verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten sei.<sup>66</sup> Auch wenn der Anteil der unmittelbaren Staats- und Parteienvertreter unter einem Drittel bleibt, kann sich laut *Hoffmann-Riem* aus den parlamentarischen Entsende- und Wahlrechten trotzdem ein starker, mittelbarer Staats- und Parteieinfluss ergeben.<sup>67</sup>

Verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist die 1/3-Grenze in Bayern. Laut Artikel 111a Abs. 2 S. 3 der Bayerischen Verfassung darf der Anteil der von der Staatsregierung, dem Landtag

---

55 *Knothe*, Institutionen, S. 107, 109 (Fn. 92), 129; *Hesse*, JZ 1997, 1084.

56 *BayVerfGH*, NJW 1990, 311, 313; vgl. auch BVerfGE 73, 118 (182f.).

57 *BayVerfGH*, NJW 1990, 311, 314.

58 *Wufka*, Rundfunkfreiheit, S. 96; *Verheugen*, Rundfunk-Gremien, S. 17, sowie die im Folgenden genannten Literaturstimmen und Gerichte.

59 *BayVerfGH*, NJW 1990, 311.

60 *Hesse*, JZ 1997, 1085.

61 OVG Lüneburg, JZ 1979, 24, 25.

62 *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 151.

63 *Lenz*, JZ 1963, S. 347; *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art 5 Abs. 1, 2, Rn. 212.

64 *BayVerfGH*, NJW 1990, 311, 313.

65 *Lerche*, Landesbericht, S. 76; *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 773.

66 *Lerche*, Landesbericht, S. 76.

67 *Hoffmann-Riem*, Rundfunkaufsicht, S. 33.

und dem Senat in die Kontrollorgane des Rundfunks entsandten Vertreter ein Drittel nicht übersteigen.<sup>68</sup>

Von *Jarass*, der sowohl die parlamentarische Opposition als auch die rechtsprechende Gewalt und die Gemeinden vom Staatsfreiheitsgrundsatz ausnimmt, wird vertreten, dass der Anteil der Staatsvertreter weniger als ein Drittel zu betragen habe.<sup>69</sup>

Laut Bundesverfassungsgericht ist es im Hinblick auf die Zusammensetzung eines Aufsichtsgremiums für den privaten Rundfunk jedenfalls dann mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks vereinbar, wenn von 26 Mitgliedern drei dem Staat zuzurechnen sind.<sup>70</sup>

Schließlich wird von *Gersdorf*<sup>71</sup> die Beteiligung einer auch nur geringen Anzahl von Vertretern des Staates an den pluralistischen Gremien als verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar bezeichnet.<sup>72</sup>

*Rechtspolitisch* wird teilweise eine rechtlich definierte „Staatsquote“ von 20 bis 25 Prozent für wünschenswert erachtet,<sup>73</sup> Andere schlagen eine Begrenzung auf jeweils nur einen Vertreter pro bedeutsamer Partei vor.<sup>74</sup>

Nach *Ricker/Schiwy* ist eine zahlenmäßige Begrenzung allein nicht geeignet, eine staatliche Beeinflussung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verhindern. Es müsse auch das besondere Gewicht des einzelnen staatlichen Vertreters, das er aufgrund seiner besonderen Erfahrungen und seiner Stellung besitze, ins Kalkül gezogen werden.<sup>75</sup>

*Fuhr* geht davon aus, dass bei einer Mehr-Länderanstalt mehr staatliche Vertreter als in einer reinen Landesrundfunkanstalt hinnehmbar seien, da sie wegen der in den Bundesländern bestehenden politischen Ausrichtung keinen einheitlichen Block bildeten.<sup>76</sup> Auch *Lerche* verweist bei länderübergreifenden Anstalten auf die Möglichkeit unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in den Länderparlamenten, die zu einer Abschwächung des Staateinflusses führen könne.<sup>77</sup>

## 2. Staatsvertreter als Vorsitzende?

Schon allein die Tatsache, dass es sich bei dem Vorsitzenden mit dem Recht zum Stichtscheid um einen Staatsvertreter handelt, wird vom VG Hamburg als verfassungsrechtlich be-

---

68 Zudem schreibt Artikel 111a Abs. 2 S. 4 der Bayerischen Verfassung vor, dass die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen ihre Vertreter selbst wählen oder berufen.

69 *Jarass*, Freiheit des Rundfunks, S. 48 f.

70 BVerfGE 73, 118, 165.

71 *Gersdorf* rechnet parlamentarische Vertreter nur dann dem Staat zu, wenn sie den Mehrheitsfraktionen angehören, und sieht auch bei Parteivertretern nur dann den Grundsatz der Staatsfreiheit berührt, wenn diese von den Fraktionen gewählt werden (s.o.).

72 *Gersdorf*, Staatsfreiheit, S. 186.

73 So der RTL-Justiziar Kresse; vgl. *Lilienthal*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 64 vom 16. August 1995, 4, 8.

74 *Starck*, Rundfunkfreiheit, S. 38.

75 *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 233.

76 *Fuhr*, ZDF-Staatsvertrag, S. 280; vgl. auch BayVerfGH, BayVBl. 1983, S. 303; BayVerfGH, NJW 1990, S. 331; a. A. *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, S. 233.

77 *Lerche*, Landesbericht, S. 78.

denklich angesehen.<sup>78</sup> Selbst wenn sich der unmittelbare und mittelbare Staatseinfluss in den verfassungsrechtlich gebotenen Grenzen bewege, erscheine die Übernahme einer stimm-scheidenden Funktion wie der eines Vorsitzenden durch einen Vertreter des Staates mit Rücksicht auf das Staatsfreiheitsgebot als unzulässig.

### 3. Konkrete Vorschläge zur Zusammensetzung

Über Stellungnahmen zum zulässigen Anteil von Staatsvertretern hinaus finden sich rechtspolitische Vorschläge zur konkreten Zusammensetzung des Rundfunkrats:

So lautet ein Vorschlag, „Parteiprominenz“ aus den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auszuschließen und höchstens ein Drittel parteipolitisches „Fußvolk“ zuzulassen. Ein Drittel sollte von den Sozialpartnern in Verbindung mit den Sozialwahlen delegiert werden, und ein Drittel sollte aus Kirchenvertretern und unabhängigen Persönlichkeiten bestehen.<sup>79</sup> Nach einem weiteren Vorschlag könnten Veränderungen, die zu einer Verminderung des Parteeinflusses führen, dadurch erzielt werden, dass benachteiligte Minderheiten verstärkt Berücksichtigung fänden und die Repräsentation von Eliten, d.h. von herausragenden Persönlichkeiten aus Kultur, Wirtschaft und Wissenschaft, gefördert werde.<sup>80</sup> Dies würde ein bewusstes Gegengewicht zur Überrepräsentanz der politischen Parteien setzen.<sup>81</sup>

### 4. Zwischenergebnis

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass sich der verfassungsrechtlich zulässige Anteil der Vertreter des Staates nicht ohne weiteres zahlenmäßig bestimmen lässt. Es ist aber erkennbar, dass die Höhe des als zulässig angesehenen Anteils von der Weite des zugrunde gelegten Staatsbegriffs abhängt. Entscheidend ist, dass der Anteil des Staates nicht beherrschend oder dominierend ist, wobei jeweils auf die konkrete Zusammensetzung des Gremiums Rücksicht zu nehmen ist.<sup>82</sup> Hinzu kommt, dass die Mitwirkung staatlicher Vertreter in Rundfunkgremien umso weniger problematisch ist, je geringeren Einfluss das betreffende Gremium auf das Programm selbst hat.<sup>83</sup>

## IV. Ergebnis: Verfassungsrechtliche Strukturvorgaben für die rechtspolitische Diskussion

Zur Beantwortung der Frage, welche Möglichkeiten staatlichen Einflusses bei der Besetzung der Aufsichtsgremien mit der Staatsfreiheit vereinbar sind, können auf der Grundlage der untersuchten Literatur und Rechtsprechung folgende Stufen unterschieden werden:

Auf der *ersten Stufen* sind Mitglieder von Exekutive und Legislative, also Minister und Parlamentarier, einzuordnen. Hier ist der Staatseinfluss regelmäßig am höchsten. Ferner zählen zu dieser Stufe diejenigen Personen, die die Exekutive oder Legislative im Aufsichtsgremium vertreten. Ihre (rechtliche oder nur faktische) Weisungsgebundenheit und Abhängigkeit vom vertretenen Organ lässt auch ihren Staatseinfluss als bedeutsam erscheinen. Dies ist bei der

78 VG Hamburg, DVBl. 80, 491, 493. *Herrmann* sieht bei der „Besetzung leitender Stellen von Rundfunkunternehmen durch politische Parteien“ eine Gefahr für die Staatsfreiheit des Rundfunks; *Herrmann*, Rundfunkrecht, § 7 Rn. 84.

79 So der frühere BR-Fernseh-Chefredakteur Heinz Burghart; vgl. *Lilienthal*, epd Kirche und Rundfunk Nr. 64 vom 16. August 1995, 4, 8.

80 *Frank*, Staatsferne, S. 321, 330.

81 *Frank*, Staatsferne, S. 321, 330.

82 *Schuster*, Meinungsvielfalt, S. 151.

83 Vgl. BVerfGE 73, 118 (182f.).

Bestimmung des Anteils dieser Gruppe an den Aufsichtsgremien zu beachten. In der Literatur wird gefordert, eine Beteiligung dieser Gruppe an der konkreten Besetzung der Rundfunkräte vollständig auszuschließen.

Die *zweite Stufe* bilden die Vertreter politischer Parteien, die auch den sonstigen gesellschaftlich relevanten Gruppen angehören können. Der Ausschluss dieser Gruppe aus den Aufsichtsgremien des Rundfunks ist angesichts der Tatsache, dass durch die Parteizugehörigkeit auch Vertreter anderer gesellschaftlicher Gruppen von der Mitgliedschaft ausgenommen sein würden, problematisch. In der Literatur findet sich die Forderung, den Anteil dieser Gremienmitglieder an den Aufsichtsgremien jedenfalls dann zu begrenzen, wenn sie von den Fraktionen des Parlaments oder den Staatsvertretern entsandt werden.

Auf der *dritten Stufe* können diejenigen Repräsentanten der gesellschaftlich relevanten Gruppen eingeordnet werden, die zuvor von den einzelnen Gruppen vorgeschlagen und sodann durch staatliche Stellen ausgewählt werden. Hier besteht die Gefahr, dass diese Stellen (etwa das Parlament) genehme Vertreter auswählt. Inwieweit auch diese Mitglieder des Rundfunkrats den staatlichen Vertretern gleichzusetzen sind und ihr Anteil daher ebenfalls zu begrenzen ist, ist umstritten (s.o. II. 2.).

Eindeutig nicht dem Staat zuzurechnen sind hingegen die auf der *vierten Stufe* stehenden Vertreter derjenigen gesellschaftlich relevanten Gruppen, die von der Legislative im Gesetzgebungsverfahren bestimmt werden. Diese Vertreter werden dann unmittelbar von den relevanten Gruppen entsandt. Durch die Festlegung der entsendungsberechtigten Gruppen durch das Parlament wird die Öffentlichkeit des Prozesses gewährleistet, ein weiter gehender Einfluss staatlicher Vertreter auf die konkrete Auswahl der entsandten Personen wird jedoch ausgeschlossen. Der staatliche Einfluss ist bei diesen Gremiumsmitgliedern unstrittig gering.

## Literaturverzeichnis

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| <i>Berendes, Konrad</i>        | Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, Berlin 1973.  |
| <i>Degenhart, Christoph</i>    | Art. 5 Abs. 1, 2 GG, in: Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Stand: März 1999.   |
| <i>Frank, Götz</i>             | Staat – Staatsferne – Parteienproporz. Zur Situation im öffentlichen Rundfunk, in: Nahamowitz, Peter/Breuer, Stefan (Hrsg.): Politik – Verfassung – Gesellschaft. Traditionslinien und Entwicklungsperspektiven, Baden-Baden 1995, S. 321 ff. |
| <i>Fuhr, Ernst. W (Hrsg.)</i>  | ZDF-Staatsvertrag, Kommentar, 2. Auflage, Mainz 1985.   |
| <i>Gersdorf, Hubertus</i>      | Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991.   |
| <i>Herrmann, Günter</i>        | Rundfunkrecht, München 1994.  |
| <i>Hesse, Albrecht</i>         | Rundfunkrecht, 2. Auflage, München 1999.  |
| <i>Hesse, Albrecht</i>         | Staatsfreiheit des Rundfunks und SWR-Staatsvertrag, JZ 1997, S. 1083 ff.  |
| <i>Hoffmann-Riem, Wolfgang</i> | Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen: Der unge-  |

- nierte Parteienzugriff, AfP 1991, S. 606 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* Rundfunkaufsicht zwischen Staatsfreiheit und Staatseinfluss, Berlin 1995.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* Art. 5 Abs. 1, 2 GG, in: Wassermann, Rudolf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band 1 (Art. 1-37), 3. Auflage, Neuwied 2000.
- Jarrass, Hans D.* Die Freiheit des Rundfunks vom Staat. Gremienbesetzung, Rechtsaufsicht, Genehmigungsvorbehalte, staatliches Rederecht und Kooperationsformen auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, Berlin 1981.
- Kewenig, Wilhelm A.* Anmerkung zum Urteil des OVG Lüneburg v. 29.8.1978 – II A 196/76, DÖV 1979, S. 174 f.
- Knothe, Matthias* Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit, Bargstedt/Holstein 2000.
- Lenz, Helmut* Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildung, JZ 1963, S. 347ff.
- Lerche, Peter* Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Bullinger/Kübler (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 15 ff.
- Lilienthal, Volker* Loyalitäten, vertraulich. Rundfunkgremien: Gegner von Strukturreformen (2), epd/Kirche und Rundfunk Nr. 4 vom 16. August 1995, S. 4 ff.
- Ricker, Reinhart/Schiwy, Peter* Rundfunkverfassungsrecht, München 1997.
- Rossen, Helge* Staatsfreie Rundfunkaufsicht? Zur Zusammensetzung des Medienrats der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, ZUM 1992, S. 408 ff.
- Schuler-Harms, Margarete* Staatsferne und Vielfalt des Rundfunks – Das Sächsische Privatrundfunkgesetz auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, Sächsische Verwaltungsblätter 1997, S. 1 ff.
- Schuster, Detlev* Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, 1990.
- Starck, Christian* Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem. Zur Zusammensetzung der Rundfunkgremien, Tübingen 1973.
- Verheugen, Günter* Wesen und Wirken der Rundfunk-Gremien in Deutschland, in: Berg, Hans Joachim (Hrsg.), Rundfunk-Gremien in Deutschland, Berlin 1995, S. 9 ff.
- Wufka, Eduard* Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit. Zugleich ein Beitrag zu den Problemen der Rundfunkorganisation und Staatsaufsicht, Frankfurt am Main, Berlin 1971.



## B. DAS GESELLSCHAFTSPLURALE ORDNUNGS- UND KONTROLLMODELL DES DEUTSCHEN RUNDFUNKS – ÜBERLEGUNGEN ZU EINER REFORM

*Ergebnisse einer Expertendiskussion\* unter Beteiligung von Thorsten Grothe, Werner Hahn, Victor Henle, Lothar Jene, Matthias Knothe, Michael Sagurna und Frank Scherer*

*Redaktion: Victor Henle*

### I. Die Idee des gesellschaftspluralen Rundfunkmodells

Die Grundidee ist so einfach wie weit reichend: Die Rundfunkfreiheit wird durch Pluralismus gesichert, der sich in dem Prinzip der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks in den Gremien (Rundfunkrat, Verwaltungsrat) als Organisationsmodell manifestiert („Parallelogramm der Gesellschaft“, so Bethge in „Pluralismus und Kontrollgremien“). Gleichzeitig verwirklicht sich darin die Gewährleistung der Staatsferne des Rundfunks.

Gesellschaftlich relevante Gruppen und Organisationen werden als Garant und zur Kontrolle gleichgewichtiger Vielfalt organisatorisch in das Rundfunkgefüge einbezogen (Pluralismus als Organisationsprinzip). Dahinter steht der Gedanke einer organisierten gesellschaftlichen Partizipation und Verantwortung für die Gesamtheit der Rezipienten. Folglich sind die Vertreter der Gesellschaft dem Rundfunk als „Sache der Allgemeinheit“ verpflichtet.

### II. Strukturelemente der gesellschaftspluralen Organisation

Erkennbar werden die Strukturelemente der gesellschaftspluralen Organisation des Rundfunks, wenn man eine Reihe systematischer Fragen stellt und darauf die Antwort in den für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Gesetzen sucht. Dabei stößt man auf eine breite Varianz von Lösungsansätzen.

#### 1. Rundfunkrat

Der Rundfunkrat ist das zentrale Entscheidungsgremium jeder Rundfunkanstalt, in dem sich das Prinzip der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks am deutlichsten widerspiegelt. Wie diese Kontrolle organisatorisch umgesetzt wird, erschließt sich aus folgenden Fragen:

- a. Wie groß ist die Mitgliederzahl?
- b. Wie ist das Entsendungsverfahren geregelt (direkte Entsendung der entsendungsberechtigten Stellen oder mittelbare Entsendung über Vorschlagsrechte an Parlamente oder Regierungen? Mit welcher Mehrheit erfolgt die Entsendung?)
- c. Wie ist die Gewichtsverteilung zwischen den Vertretern der Gesellschaft und den Vertretern, die der Politik (Parlament, Regierung, Parteien) oder der politischen Sphäre zuzurechnen sind (z.B. Verbände der Gebietskörperschaften, öffentlich-rechtliche Kammern)?
- d. Wie ist der Status der Mitglieder (Amtsdauer, Abberufung)?

---

\* Das Papier gibt die Kompromisslinien der Diskussion wieder. Es erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Experten haben sich nicht als Repräsentanten der Organisationen, in denen sie arbeiten, geäußert.

Wie unterschiedlich die Landesgesetzgeber diese Fragen beantworten, ist der Anlage 1 zu entnehmen.

## **2. Verwaltungsrat**

Als Aufsichtsorgan über die Geschäftsführung des Intendanten unterliegt der Verwaltungsrat nicht primär pluralistischen Strukturanforderungen. Dennoch weist seine Zusammensetzung in den meisten Fällen auch pluralistische Elemente auf. Insofern sind die Fragestellungen im Wesentlichen dieselben wie beim Rundfunkrat.

## **3. Intendant**

Auch beim Intendanten, der exekutiven Spitze jeder Rundfunkanstalt, sind die Fragestellungen ähnlich wie bei den Gremien.

- a. Wer wählt den Intendanten (Organ, Mehrheit, Wahlgänge)?
- b. Wie ist das Findungsverfahren geregelt?
- c. Wie lange ist die Amtszeit des Intendanten?
- d. Wie und von wem kann der Intendant abberufen werden?

## **III. Notwendigkeit und Ausgangspunkt einer Reform**

Das Konzept der gesellschaftspluralen Organisation des Rundfunks hat sich im Laufe seiner Existenz abgenutzt und an Wirkung verloren. Es konnte weder den indirekten staatlichen und den damit verbundenen parteilichen Einfluss eindämmen, noch der dominierenden Stellung des Intendanten gegensteuern. Zum Teil liegen die Defizite aber auch strukturimmanent im Konzept selbst (z. B. Konflikt zwischen verbandlichen Eigeninteressen und normativer Verpflichtung auf die Allgemeininteressen). Insofern trägt das System strukturelle Lasten.

Die von Anfang an divergierende Entwicklung zwischen dem normativen Konzept und seiner realen Existenz wird seit langem in Wissenschaft und Gesellschaft wahrgenommen. Die Vorgänge um die Wahl des ZDF-Intendanten haben es wieder einmal in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gerückt, diesmal wegen der Aufsehen erregenden Begleitumstände allerdings sehr nachhaltig. Seit diesem Erschrecken hat sich zumindest in Teilen der Politik die Erkenntnis durchgesetzt, dass dringender und umfassender Reformbedarf besteht, und das Nachdenken darüber hat eingesetzt.

Das Modell der gesellschaftspluralen Organisation des Rundfunks ist ein Grundwert und ein Fundament der deutschen Rundfunkordnung. Es ist trotz der Fehlentwicklungen, die in seiner über 50-jährigen Existenz eingetreten sind, eine Errungenschaft, die weiterhin (und gerade angesichts der deutschen Rundfunkgeschichte) bewahrenswert ist. Um den Kernzielsetzungen des Konzepts (gesellschaftliche Partizipation und Mitverantwortung, Staatsferne) wieder mehr Geltung zu verschaffen, sind jedoch einige wichtige Stellschrauben zu erneuern und neu einzustellen. Die folgenden Überlegungen sollen Ansatzpunkte dafür vorstellen.

## 1. Ansatzpunkte einer Reform

### a) Gremium (Rundfunkrat, Verwaltungsrat)

#### (1) Größe des Gremiums

Die Größe des Gremiums unterliegt einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Sie schwankt beim Rundfunkrat zwischen 77 (ZDF, SWR: 74) und 17 Mitgliedern (DW). Auch bei einer erheblich reduzierten Mitgliederzahl, die sogar bis zu einem kleinen Expertenmodell nach Aufsichtsratsvorbild reichen könnte, wäre die gesellschaftliche Repräsentanz noch gewahrt (BVerfG 83, 130, 151).

Je kleiner das Gremium ist, desto effektiver können die Arbeitsabläufe organisiert werden. Desto wichtiger ist dann aber der Auswahl- und Besetzungsaspekt, weil die pluralistische Kraft zur Gegensteuerung mit der Verringerung der Mitgliederzahl abnimmt.

Sollen eine ausgewogene gesellschaftliche Repräsentanz und die Arbeitseffektivität des Gremiums in einen praktikablen Einklang gebracht werden, liegt die optimale Größe, die auch noch eine ausreichende Besetzung der Ausschüsse ermöglicht, bei 35 bis 45 Mitgliedern.

Für den Verwaltungsrat dürfte angesichts seiner Aufgaben, die keine repräsentative Zusammensetzung erfordert, eine Größe von nicht mehr als 10 (derzeit beim ZDF 14) angemessen sein.

#### (2) Berufung der Mitglieder

Die Frage, wie und durch wen die Gremiumsmitglieder berufen werden, ist ein wichtiger Aspekt für die Autonomie der gesellschaftlichen Repräsentanz in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten. Je nach der Gestaltung des Berufungsverfahrens verbindet sich damit ein Öffnen oder ein Zurückdrängen politischer Einflussmöglichkeiten.

Feststellbar sind zwei Modelle, die auch in gemischter Form auftreten können. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle haben die Verbände ein eigenes Entsendungsrecht. Für den politischen Bereich gilt das durchgehend. In zwei Fällen (NDR, SWR) entscheidet bei Uneinigkeit der Entsendung einer Person durch mehrere entsendungsberechtigte Organisationen das Parlament. Auffällig ist die starke und direkte staatliche Mitwirkung bei der Berufung der Mitglieder der Fernsehates. Mit Ausnahme der kirchlichen Vertreter erfolgt die Berufung durch die Ministerpräsidenten, die aus einer Vorschlagsliste auswählen oder im Falle der 16 Vertreter nach § 21 Abs. 1 lit. r des ZDF-Staatsvertrages direkt durch sie.

### b) Zusammensetzung

Stein des Anstoßes ist bei der Zusammensetzung die fast überall anzutreffende hohe politische Repräsentation durch Vertreter des Staates (Parlament, Regierung), der Parteien, der Gebietskörperschaften, der Kammern und anderer öffentlich-rechtlicher Institutionen. Es gibt keine Rundfunkanstalt, in deren Gremien diese Institutionen nicht vertreten sind. Beim Rundfunkrat ist das immer der Fall, beim Verwaltungsrat sehr häufig. Die höchste staatliche und staatsmittelbare Vertretungsquote herrscht im Deutschlandradio (20 von 40 Mitgliedern) und im Fernsehrat des ZDF (34 von 77 Mitgliedern). Auch der Verwaltungsrat dieser Anstalten weist dieselbe Proportionalität auf.

So sehr die politische Ebene und ihr Einfluss in Rundfunkgremien in die Kritik geraten ist, muss doch festgehalten werden, dass es kein verfassungsrechtliches Verbot der Mitwirkung der Parteien sowie staatlicher und staatsmittelbarer Instanzen in Rundfunkgremien gibt. Ein-

zuges Verbot ist in dieser Hinsicht das Verbot der staatlichen Eigenbetätigung im Rundfunk (Staatsrundfunk).

Zulässig ist die politische Mitwirkung bis zu dem Punkt, an dem ein Gremium beherrscht wird, rechtlich wie faktisch. Ab welchem Mitgliederanteil eine Beherrschung anzunehmen ist, dazu gibt es sehr unterschiedliche Anschauungen. Vielleicht lässt sich zur Grenzziehung der Wert verwenden, ab dem im Rundfunk vorherrschende Meinungsmacht anzunehmen ist (§ 26 Abs. 2 RStV). Beide Fälle, politische Beherrschung eines Rundfunkgremiums und vorherrschende Meinungsmacht einer Gruppe, weisen durchaus Parallelen auf. Dann wären 30% die Grenze; die Spezifika der Meinungsbildung in Gremien kann aber dafür sprechen, noch weniger Politik-Vertreter zuzulassen.

Bei der Beurteilung, welche Mitglieder eines Gremiums dem staatlichen Bereich zuzurechnen sind, bedarf es einer über den klassischen staatlichen Bereich hinausgehenden Gesamtbeurteilung. In die Bestimmung des Beherrschungspotenzials ist daher auf die gesamte staatliche Gruppenmacht, die „Politik“ abzustellen.<sup>1</sup> Dieses Potenzial speist sich aus vier Quellen:

- (1) Staatliche Institutionen (Parlament, Fraktionen, Regierung),
- (2) Mittelbare staatliche Institutionen (z. B. Gebietskörperschaften, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, auch staatliche Bühnen). Sie sind in den Gremien vor allem durch die berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften (Kammern) und die Universitäten vertreten,
- (3) Organisationen, die für die mittelbaren staatlichen Institutionen Verbands- und Koordinationsarbeit leisten (z. B. kommunale Spitzenverbände),
- (4) Parteien (ein eigenes Entsenderecht haben die Parteien beim ZDF, NDR, MDR und Radio Bremen).

### c) Status der Mitglieder

Im Status eines Gremiumsmitglieds drückt sich der Grad der persönlichen Unabhängigkeit aus. Neben der selbstverständlichen und deshalb überall bestehenden Weisungsfreiheit von der entsendenden Institution oder Organisation ist der eigentliche Gradmesser die Festigkeit des Mandats für die Dauer der Amtszeit. Je einfacher ein Mitglied abberufen werden kann, desto mehr ist es auf das Wohlwollen der entsendenden Stelle angewiesen, das wiederum vom Abstimmungsverhalten des Mitgliedes beeinflusst wird.

Ein generelles, an keine Voraussetzungen gebundenes Abberufungsrecht durch die entsendende Stelle existiert (außer beim NDR) z.T. bei den staatlichen Vertretern, beim ZDF-Fernsehrat auch der parteilichen und der kirchlichen Mitglieder. Sie können jederzeit zurückgezogen und durch eine neue Person ersetzt werden. Bei den anderen Mitgliedern besteht eine Abberufungsmöglichkeit dann, wenn ein Mitglied aus der Institution oder der Organisation ausscheidet, die sie entsandt hat. Daneben gibt es gesetzliche Abberufungsgründe (z. B. Wegzug aus dem Sendegebiet, Arbeitsverhältnis mit der Rundfunkanstalt oder einem privaten Veranstalter).

---

1 Die Zuordnung von Institutionen zum Staat ist indes umstritten und schwierig, vgl. Kapitel A.

#### d) Intendant

Die politischen Kreise messen der Wahl des Intendanten hohe Bedeutung bei. Darin manifestieren sich die entscheidende Rolle des Intendanten für die Rundfunkanstalt und der Einfluss, der davon auf die Programmgestaltung für die politische Positionierung der Anstalt ausgeht.

Eine echte Reform der Intendantenwahl hat weniger mit dem Quorum zu tun als mit dem Verfahren, das zur Findung der Person führt, die dem Gremium zur Wahl gestellt wird.

In keinem Rundfunkgesetz findet sich ein geregeltes Verfahren, die Person (oder Personen) ausfindig zu machen, die dem Beschlussgremium bzw. den -gremien zur Wahl vorgeschlagen wird. In diesem Punkt herrscht eine offensichtliche Lücke, die bis zur Wahl des neuen ZDF-Intendanten nicht besonders aufgefallen ist.

### 2. Überlegungen zu einem Reformmodell

#### a) Rundfunkrat: Zwei-Bänke-Modell

Wenn es darum geht, die gesellschaftliche Repräsentation beizubehalten, den politischen Einfluss einzudämmen sowie die Arbeit der Rundfunkräte transparenter, sachkundiger und effizienter zu gestalten, wäre folgendes Zwei-Bänke-Modell vorstellbar:

- Öffentliche Bank

Eine öffentliche Bank schafft dann eine eindeutige und transparente Zuordnung, wenn in ihr nicht nur die Vertreter der staatlichen Institutionen (Regierung, Parlament) sitzen, sondern auch die Vertreter von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie von Verbänden dieser Institutionen sitzen.

Eine Variante könnte sein, staatliche Institutionen von der Vertretung im Rundfunk völlig auszuschließen und die öffentliche Bank dafür ausschließlich mit Parteivertretern zu besetzen, die nicht zugleich Amts- oder Mandatsträger sind. Die Rechtfertigung eines solchen Modells besteht darin, dass die Parteien an der Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 Abs.1 GG). Daher liegt es nahe, dass sie diese Aufgabe auch im Rundfunk wahrnehmen, dann aber nur als Partei. Das Entsendungsrecht sollte an die jeweils im Landtag vertretenen Parteien gebunden werden. Für das ZDF ließe sich die bisherige Regelung weiter entwickeln (§ 21 Abs. 1 Lit. c ZDF-Staatsvertrag) und für die Mehrländeranstalten eine daran angelehnte Regelung finden.

Um das direkte politische Gewicht in den Gremien (Rundfunkrat und Verwaltungsrat) zu begrenzen, sollte der Anteil der öffentlichen Bank auf ein Fünftel der Mitgliederzahl begrenzt werden. Für die Mitglieder der öffentlichen Bank liegt es in der Natur der Sache, dass sie der Abberufung nach den jeweiligen politischen Konstellationen unterliegen.

- Verbandsbank

Die Verbandsbank ist der Kern der Beteiligung der Gesellschaft an der Gestaltung und der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Daraus leitet sich der Anspruch ab, der gesetzlich zu regeln ist, dass der Vorsitz des Gremiums von dieser Bank gestellt wird.

Um die Gesellschaft repräsentativ abzubilden, sind gesetzliche Festlegungen über einen organisatorischen Pluralitätsstandard erforderlich.

Zur Eindämmung des politischen Einflusses sind die Mitglieder der Verbandsbank ohne jede staatliche Beteiligung allein von den Verbänden selbst zu berufen. Zur Stärkung ihrer Unab-

hängigkeit ist ein allgemeines Abberufungsrecht auszuschließen. Nur das Mitglied, das nicht mehr der entsendenden Gruppe oder Organisation angehört, kann abberufen und für den Rest der Amtszeit durch ein neues Mitglied ersetzt werden.

Zu überlegen ist, an die entsandten Mitglieder Mindestanforderungen an eine rundfunkbezogene Sachkunde zu stellen. Um in die Arbeit und die Entscheidungen des Gremiums spezifische Sachkunde einfließen zu lassen, sollten auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder Experten (z. B. aus Medienwirtschaft, Medienrecht, Medienproduktion, Medienwissenschaft, Medienpädagogik, Medientechnik, Journalismus) beigezogen und gehört werden können.

### **b) Verwaltungsrat**

Die Funktion des Verwaltungsrates drückt sich im Wesentlichen in der Mitwirkung bei der Wahl des Intendanten (dessen Geschäftsführung er überwacht), beim Haushalt und bei Rechtssetzungsakten aus. Der Intendantenaspekt und der davon ausgehende Einfluss ist ein offensichtlicher Grund dafür, dass der Verwaltungsrat bei vielen Anstalten mit hochrangigen Regierungsvertretern besetzt ist. Ein Beispiel: Der ZDF-Verwaltungsrat hat als Ländervertreter vorwiegend Ministerpräsidenten.

Solche Aufgaben erfordern keine aus dem „politischen“ Bereich kommenden Mitglieder, sondern eher Experten. Es handelt sich um eine dem Aufsichtsrat vergleichbare Funktion, die der Kontrolle der Geschäftsführung dient. An die Stelle der staatlichen Vertreter könnten solche treten, die mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet (z. B. Rechnungshof- und Gerichtspräsidenten) und als „gesetzte“ Mitglieder vorgesehen sind.

Die spezifische Aufgabe des Verwaltungsrates stellt an die Mitglieder gewisse Anforderungen. Daher sollte von den Mitgliedern eine Sachkunde verlangt und ihre Unabhängigkeit durch eine ausdrückliche Nichtabrufbarkeit gestärkt werden. Diese Anforderung ist beim Verwaltungsrat auch insofern gerechtfertigt, weil seine Zusammensetzung nicht auf gesellschaftspluraler Grundlage erfolgen muss.

Für die Berufung der Mitglieder ist der Rundfunkrat als Grundsatzgremium das geeignete Organ. Auf diese Weise gelangt auch ein gesellschaftsplurales Element in den Berufungsvorgang. Die Wahl der Mitglieder sollte mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder des Rundfunkrats erfolgen.

### **c) Intendant**

Die Wahl des Intendanten, als die Geschicke einer Rundfunkanstalt maßgeblich bestimmendes Exekutivorgan, ist allein dem Rundfunkrat als dem plural zusammengesetzten Entscheidungsorgan anzuvertrauen. Der Abschluss des Anstellungsvertrages, die Vertretung der Anstalt gegenüber dem Intendanten und die Überwachung seiner Geschäftsführung sollten weiterhin beim Verwaltungsrat liegen. Diese Trennung ist sinnvoll und bewährt.

Wer Intendant wird, sollte in einem zweistufigen Verfahren geregelt werden, in einem Findungsverfahren und im eigentlichen Wahlverfahren.

Für das Findungsverfahren ist vom zuständigen Gremium eine Findungskommission mit einer bestimmten Zahl von Personen (die nicht über fünf Personen liegen sollte) einzusetzen, die mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder bestimmt werden. Zur Findung ist ein Aufruf zu veröffentlichen, dass geeignete Personen innerhalb einer gewissen Frist gegen Zusage der Vertraulichkeit beim Vorsitzenden der Findungskommission ihr Interesse bekunden mögen. Ein förmliche Ausschreibung wäre zu verwerflich und würde verhindern,

dass nach Ende der Ausschreibung noch weitere Personen berücksichtigt werden können, gerade wenn das Ergebnis des Aufrufs zur Überzeugung der Findungskommission nicht ausreicht, um geeignete Kandidaten präsentieren zu können.

Das Findungsverfahren ist damit abzuschließen, dass die Kommission dem Rundfunkrat drei Personen zur Wahl als Intendant vorschlägt. Die Wahl hat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder zu erfolgen. Kommt diese Mehrheit nicht zustande, hat die Findungskommission erneut tätig zu werden.

Die Amtsdauer des Intendanten sollte auf fünf Jahre festgesetzt werden. Diese entspricht der gängigen Regelung. Um die Führung einer Anstalt einem gewissen Wechsel und damit der Erneuerung auszusetzen, soll nur eine einmalige Wiederwahl zulässig sein.

#### **d) Verbesserung der Transparenz der Gremienarbeit**

Die Gremienarbeit erhält in der Öffentlichkeit eine stärkere Akzeptanz nur durch eine verbesserte Transparenz. Die Gesellschaft hat einen Anspruch auf Öffentlichkeit der Plenarsitzungen des Rundfunkrates (nicht der Ausschüsse). Der Rundfunkrat ist gerade wegen seiner gesellschaftspluralen Zusammensetzung der Öffentlichkeit in besonderer Weise verpflichtet.

Richtschnur muss sein: Grundsätzliche Öffentlichkeit der Plenarsitzungen, in begründeten und zu begründenden Ausnahmefällen kann die Öffentlichkeit der Sitzung aufgehoben werden. In Programmfragen kann die Öffentlichkeit nicht ausgeschlossen werden. Dagegen kann nicht angeführt werden, darunter leide die Sachlichkeit der Entscheidungsfindung. Die eigentliche Beratung und Vorbereitung der Entscheidungen wird ohnehin in den Ausschüssen geleistet.

Gerade die Abläufe der Entscheidungsfindung auf der Ebene des Rundfunkrates sind ein wichtiger Anlass für eine Öffentlichkeitskontrolle. Vermachtungstendenzen werden dadurch direkt wahrnehmbar. Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist daher ein wichtiges Mittel für eine Gegensteuerung.

Kein Anlass für eine Öffentlichkeit besteht bei Sitzungen des Verwaltungsrates, da dieses Organ mit anstaltsinternen Vorgängen und operativen Geschäftsgeheimnissen befasst ist.

Zur weiteren Verbesserung der Transparenz der Gremienarbeit sollte jedes Gremium verpflichtet sein,

- der Öffentlichkeit jährlich einen eigenen Rechenschaftsbericht vorzulegen,
- die Mitglieder in einem (auch im Internet veröffentlichten) Handbuch nach entsendender Stelle, beruflicher Tätigkeit, sonstige ehrenamtliche Funktionen und Mitgliedschaften ähnlich dem parlamentarischen Brauch aufzuführen,
- die Öffentlichkeit nach jeder Sitzung in einer Pressekonferenz und mit einer (auch in das Internet eingestellten) Pressemitteilung zu informieren,
- regelmäßig eine öffentliche Fragestunde abzuhalten.

#### IV. Zusammenfassung

##### **Rundfunkrat: Zwei-Bänke-Modell:**

Soll im Rundfunkrat die gesellschaftliche Repräsentation beibehalten, der politische Einfluss aber eingedämmt werden, ist ein Zwei-Bänke-Modell denkbar:

- Insgesamt sollte die Größe des Gremiums auf 35 bis 45 Mitglieder begrenzt werden, die eine ausgewogene gesellschaftliche Repräsentanz und die Arbeitseffektivität des Gremiums in Einklang bringt.
- Der „Öffentlichen Bank“ werden sämtliche Vertreter von staatlichen Institutionen sowie die Vertreter von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Verbänden dieser Institutionen zugeordnet. Als Variante ist denkbar, sämtliche staatlichen Vertreter im Rundfunkrat auszuschließen und die öffentliche Bank mit amts- oder mandatslosen Parteivertretern zu besetzen. Der Anteil der Mitglieder der „öffentlichen Bank“ sollte ein Fünftel der Mitgliederzahl nicht übersteigen.
- Die „Verbandsbank“ wird als Kern der Repräsentation der Gesellschaft im Rundfunkrat ausschließlich von den Verbänden ohne staatliche Beteiligung berufen, wobei ein allgemeines Abberufungsrecht der Vertreter ausgeschlossen ist. Der Vorsitz des Gremiums wird von dieser Bank gestellt.
- Um die Sachkunde des Gremiums bei Entscheidungsprozessen zu fördern, ist überlegenswert, festzulegen, dass auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder Experten beigezogen und gehört werden können.

##### **Verwaltungsrat:**

Da der Verwaltungsrat bloße Mitentscheidungsbefugnis bei der Intendantenwahl, vor allem aber dem Aufsichtsrat vergleichbare Kontroll- und Rechtssetzungsaufgaben wahrnimmt, ist eine Beteiligung von Vertretern aus der politischen Sphäre nicht notwendig. Anstelle staatlicher Vertreter können mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete Mitglieder vorgesehen werden, die zudem über eine gewisse Sachkunde verfügen. Zudem sollte die Stellung der Mitglieder durch eine generelle Nichtabrufbarkeit gestärkt werden. Die Wahl sollte durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Rundfunkrat erfolgen. Insgesamt sollten zwischen fünf und zehn Mitglieder dem Verwaltungsrat angehören.

##### **Intendant:**

Die Kandidatenfindung sollte durch eine vom Rundfunkrat besetzte Findungskommission erfolgen. Zur Wahrung von Vertraulichkeit und Flexibilität sollte kein förmliches Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden. Die Findungskommission schlägt zum Abschluss des Verfahrens dem Rundfunkrat drei Kandidaten zur Wahl vor, welcher den Intendanten mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit wählt. Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre und kann nur einmalig durch Wiederwahl um weitere fünf Jahre verlängert werden.

##### **Mehr Transparenz der Gremienarbeit durch Öffentlichkeit:**

Sitzungen des Rundfunkrats sollen nur noch in begründeten und seltenen Fällen nicht-öffentlich stattfinden, um die Transparenz zu verstärken und mögliche Vermachtungstendenzen wahrnehmbar zu machen. Die Beratung und Vorbereitung der Entscheidungen wird in den nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen geleistet. Sitzungen des Verwaltungsrates bedürfen nicht der Öffentlichkeit, da hier anstaltsinterne Vorgänge beraten werden. Zudem sollte

jedes Gremium zu transparenzfördernden Maßnahmen (jährlicher Rechenschaftsbericht, Pressekongressen nach jeder Sitzung etc.) verpflichtet werden.

## V. Anhang: Überblick über die Gremienstruktur öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Anstalten	Mitglieder	Mitglieder der staatlichen Sphäre (Politik) <sup>2</sup>	Berufung <sup>3</sup>	Amts-dauer	Abberufung <sup>4</sup>	Öffentliche Sitzung
ZDF	77	34 (44 %): 16 Länder, 12 Parteien, 3 Bund, 3 Kammern	Entsendungsstellen haben Vorschlagsrecht für 3 Personen, Berufung durch MP; Die 16 „r-Vertreter“ (§ 21 Abs.1 lit.r ZDF-StV) werden von den MP berufen	4 Jahre	Kirchen: jederzeit Verbände: feste Amtszeit	Nein, auf Beschluss möglich
DLR	40	20 (50 %): 16 Länder, 3 Bund, 1 HWK, 1 IHK	Verbände: direkt	4 Jahre	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit	Nein, auf Beschluss möglich
DW	17	8 (47%) 3 Bundesregierung, 2 Bundestag, 2 Bundesrat, 1 HRK	Verbände: direkt	5 Jahre	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit	Nein, auf Beschluss möglich
BR	47	21 (45%) 12 Landtag, 1 Regierung, 1 HWK, 1 IHK, 3 Komm. Spitzenverbände 2 staatl. Bühnen 1 Hochschule	Verbände: direkt	5 Jahre	Bei LT-Entsendungen kann nominierende Partei Abberufung bei Wegfall der Parteizugehörigkeit verlangen	Ja, Ausschluss möglich
Bremen	35	12 (34%) 4 Kommunen <sup>5</sup> , 4 Kammern, 1 Hochschule, 3 Parteien	Verbände: direkt, 5 Mitgl. Durch Deputation für Wissenschaft u. Kunst für schwer organisierbare oder nicht hinreichend vertretene Kreise	4 Jahre	keine Regelung	Ja, Ausschluss möglich

- 
- 2 Dazu werden erstens die unmittelbaren staatlichen Mitglieder (entsandt von den Organen des Bundes und der Länder) und zweitens die mittelbaren staatlichen Mitglieder (z.B. Kommunen, kommunale Spitzenverbände, Kammern, Hochschulen, Hochschulrektorenkonferenz) gerechnet. In dieser Rubrik werden auch Parteien aufgeführt.
  - 3 Die unmittelbaren staatlichen Mitglieder werden immer direkt von den entsendungsberechtigten Organen berufen. Daher ist dieser Modus nicht eigens aufgeführt.
  - 4 Die unmittelbaren staatlichen Mitglieder können jederzeit abberufen werden. Daher ist dieser Modus nicht eigens aufgeführt.
  - 5 Mitglieder der Landesregierung sind von einer Mitgliedschaft ausdrücklich ausgeschlossen.

HR	28	9 (32%) 5 Landtag. 1 Landesregierung, 1 Hochschulen, 1 IHK, 1 HWK,	Landtag: Verhältniswahl, sonst direkt	4 Jahre	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit	Ja
MDR	43	19 (44%) 3 Landesregierung, 8 Parteien 3 komm. Spitzenverb., 3 HWK, 1IHK 1 Hochschule	Verbände: direkt, 8 gesellschaftl. Vertreter durch Landtage	6 Jahre	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit	Nein
NDR	58	14 (24%) 11 (max.) Parteien 1 HWK 1 IHK 1 Komm. Spitzenverb.	Verbände: direkt, bei Uneinigkeit Verbände Auswahl durch Landtagspräsidium	5 Jahre	Feste Amtszeit (gesetzliche Ausschlussgründe). Keine Abberufung vorgesehen	Nein
ORB	24	6 (25%) 4 LT, 1 komm. Spitzenverb., 1 HRK	Verbände: direkt	6 Jahre, LT: Legislaturperiode	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit	Ja, Ausschluss möglich
SFB	31	12 (39%) 8 LT <sup>6</sup> , 1 IHK 1 HWK, 2 Hochschulen	Verbände: direkt	2 Jahre	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit, allg. gesetzliche Ausschlussgründe	Ja, Ausschluss möglich
SR	31	10 (32%) 2 LT (Fraktionen), 1 Regierung, 1 Hochschulen, 1 IHK, 1 HWK, 1 LWK, 1 ArbK, 2 komm. Spitzenverb.	Verbände: direkt	4 Jahre	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit, gesetzl. Ausschlussgründe	Ja
SWR	74 <sup>7</sup>	23 (31%) 12 LT 3 Landesregierung 4 Komm. Spitzeverb., 2 HWK, 2 IHK	Verbände: direkt, bei Uneinigkeit Auswahl durch Landtage	5 Jahre	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit oder aus sonstigem wichtigen Grund	Ja

6 Das Abgeordnetenhaus wählt „Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens“, zu denen auch Parlamentarier gehören können. Derzeit sind 4 Mitglieder des Abgeordnetenhauses in den SFB-Rundfunkrat entsandt.

7 Mitglieder müssen die Voraussetzungen für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst erfüllen.

WDR	42 <sup>8</sup>	16 (38%) 13 vom LT gewählt (max. 9 Parlamentarier) <sup>9</sup> , 1 HWK, 1 Komm. Spitzeverb., 1 Hochschule	Verbände: direkt	6 Jahre	Möglich bei Wegfall der Verbandszugehörigkeit	Nein, auf Beschluss möglich
RBB <sup>10</sup>	30	11 (37%) 7 Lte <sup>11</sup> 1 Komm. Spitzeverb., 1 Rat d. Bürgermeister 1IHK 1HWK	Verbände: direkt	4 Jahre	Nur gesetzliche Abberufungsgründe	Ja, Ausschluss möglich

**Legende:**

ArbK	Arbeitskammer
HWK	Handwerkskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
LT	Landtag
LWK	Landwirtschaftskammer
MP	Ministerpräsident

---

8 Für jedes Mitglied ist zugleich eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter zu entsenden.

9 Von diesen Mitgliedern gehören derzeit 2 dem Landtag und 2 dem Europäischen Parlament an, bei den stellvertretenden Mitgliedern 4 dem Landtag und 2 dem Bundestag.

10 Rundfunk Berlin-Brandenburg soll ab 1. Juni 2003 den ORG und SFB ablösen, Staatsvertrag in der Entwurfsfassung vom 25.06.02

11 Gewählt werden „Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens“, die nicht dem Abgeordnetenhaus von Berlin oder dem Landtag Brandenburg angehören müssen, vgl. Fn. 5.