

## **Staat und Medien – Zur Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Wilhelm Steinmüller hat Recht behalten: Seine Befürchtungen und Prophezeiungen hinsichtlich des grenzenlosen Sammelns und Zusammenführens personenbezogener Daten haben sich bestätigt. Dies gilt zunächst für den privaten Bereich, wo das besonders anschaulich durch das Abschöpfen von Verhaltensdaten der Mitglieder in sozialen Netzwerken belegt wird. Die großflächige, unter dem Begriff Big Data propagierte Nutzung von Alltagsdaten wird diese Entwicklungen noch verstärken. Doch auch im staatlichen Bereich sind vergleichbare Entwicklungen zu beobachten. Beispiel hierfür sind die umfassenden Datensammlungen der Geheimdienste. Big Data verspricht auch und gerade für Staatszwecke eine Vielzahl von Nutzenwendungen. Beide Beispiele stehen für Asymmetrien in der Informationsordnung zu Gunsten des Staates und zu Lasten der Bürger.

Asymmetrien dieser Art gibt es auch auf einem anderen informationsgeprägten Feld, das für die öffentliche Meinungsbildung von herausragender Bedeutung ist – dem Feld des Rundfunks und der Rundfunkorganisation. Hier drohen Ungleichgewichtigkeiten und Gefahren dadurch, dass die staatliche Seite unzulässig Einfluss auf den Rundfunk und sein Programm nimmt. Dem soll im Folgenden insbesondere anhand der jüngsten Verfassungsrechtsprechung nachgegangen werden.

Dem Einfluss des Staates auf die Medien sind in Deutschland Grenzen gesetzt. Grund dafür ist vor allem die Instrumentalisierung der Medien durch das nationalsozialistische Herrschaftsregime, das

Rundfunk und Presse als Propagandainstrumente für seine Zwecke missbrauchte. Deshalb wurde bei der Ordnung der Presse und des Rundfunks in der Zeit nach 1945 Wert darauf gelegt, dass der Staat und seine Organe keinen bestimmenden Einfluss auf die Inhalte der Massenmedien erhalten dürfen.

Dies gilt in besonderem Maße für die Gestaltung der Rundfunkordnung, weil der Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) durch die Authentizität und Wirkkraft seiner Berichterstattung die individuelle und öffentliche Meinungsbildung stark prägt und sein Missbrauch die politische Willensbildung verfälschen könnte. Deshalb hat sich speziell das Bundesverfassungsgericht der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit angenommen und wiederholt mit seiner Rechtsprechung zum Schutz des Rundfunks vor übermäßiger Einflussnahme durch den Staat beigetragen.

In seiner jüngsten Entscheidung zu dieser Thematik hat das BVerfG am Beispiel des ZDF-Staatsvertrags wichtige Grundsätze zur staatsfernen Ausgestaltung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entwickelt. Dieses Urteil kann als vorläufig letzte einer Reihe von Entscheidungen gewertet werden, in denen das Gericht mosaikartig die Elemente eines staatsfern zu organisierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunks präzisiert und geschärft hat. Die Reihe reicht von ersten grundsätzlichen Ausführungen zu den Grenzen des Staatseinflusses (1) über die staatsferne Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung (2) bis hin zur Begrenzung des Staatseinflusses in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten (3).

## **1. Begrenzung des Staatseinflusses – allgemeine Grundsätze**

Bereits in seinem ersten Rundfunkurteil<sup>1</sup> hat das Bundesverfassungsgericht den Rundfunk als Medium und Faktor der öffentlichen

Meinungsbildung gewürdigt. Als modernes Instrument der Meinungsbildung dürfe er deshalb weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden. Vielmehr müssten die Veranstalter von Rundfunk so organisiert werden, dass alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluss haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können. Dass Rundfunk in der Organisationsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt veranstaltet wird, sieht das Gericht als zulässig an, soweit die Anstalt dem staatlichen Einfluss entzogen oder höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen ist und ihre kollegialen Organe faktisch in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt sind. Damit sind allerdings lediglich Grundprinzipien vorgegeben, die der näheren Ausgestaltung bedürfen.

## **2. Staatsferne Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Bei der Ausgestaltung einer dem Gebot der Staatsferne genügenden Rundfunkordnung spielt das Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine gewichtige Rolle. Die Versuchung für die politischen Kräfte ist groß, über die Finanzierungsregelungen auf Aufgaben und Programmgestaltung Einfluss zu nehmen. Dies gilt umso mehr in Zeiten schwindender Gebühren- bzw. Beitragsakzeptanz. Deshalb kann die Bedeutung der beiden Urteile, in denen das Bundesverfassungsgericht die Grenzen des Staatseinflusses auf die Finanzierung von ARD und ZDF bestimmt hat, nicht hoch genug eingeschätzt werden.<sup>2</sup>

Der öffentlich-rechtlich Rundfunk kann seiner wichtigen Rolle als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung nur nachkommen, wenn er für die Wahrnehmung seiner Aufgaben ausreichend finanziert ist. Hieraus leitet das Bundesverfassungsgericht die

Finanzierungsgarantie für die Rundfunkanstalten her.<sup>3</sup> Als geeignetes Finanzierungsmittel für die „Gesamtveranstaltung Rundfunk“<sup>4</sup> sieht das Gericht in erster Linie die Rundfunkgebühr an, erlaubt sie den Anstalten doch eine Programmgestaltung, die nicht an kommerziellen, sondern ausschließlich an journalistisch-programmatischen Zielsetzungen ausgerichtet ist. Die Rundfunkfinanzierung darf aber nicht zur Indienstnahme des Rundfunks für Zwecke dienen, die außerhalb publizistischer Zielsetzung liegen. Insbesondere darf das Gebührenfestsetzungsverfahren nicht zur Durchsetzung medienpolitischer Ziele missbraucht werden. Hieraus hat das Gericht Anforderungen an ein gestuftes Gebührenfestsetzungsverfahren entwickelt.<sup>5</sup> Die Anmeldung des Finanzierungsbedarfs obliegt den Rundfunkanstalten, die Prüfung des Bedarfs erfolgt durch die staatsunabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), an deren Vorschlag zur Gebührenhöhe der Gesetzgeber weitgehend gebunden ist.

In seiner Entscheidung vom 11. September 2007<sup>6</sup> hat das Gericht dieses Verfahren bestätigt und es als verfassungswidrig angesehen, dass der Gebührengesetzgeber von dem Vorschlag der KEF zu Lasten der Rundfunkanstalten abgewichen war und die Gebühr um 21 Cent im Monat niedriger als vorgeschlagen festgesetzt hatte. Das Gericht hat dabei das Gebot der Trennung von medienpolitischer Konkretisierung des Rundfunkauftrags einerseits und Gebührenfestsetzung andererseits prozedural abgesichert. Will der Gesetzgeber von dem KEF-Vorschlag abweichen, so sei dies nicht aus medienpolitischen Gründen, sondern nur aus solchen Gründen erlaubt, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Der Gesetzgeber müsse diese Gründe nachvollziehbar benennen und seine daran anknüpfenden Bewertungen offen legen. Diesen Anforderungen sei der Gesetzgeber nicht gerecht geworden.

Mit diesen Entscheidungen schützt das Bundesverfassungsgericht die Rundfunkfinanzierung als offene Flanke gegenüber unzulässigen

staatlichen Eingriffen in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten. Übrig bleibt die Binnenstruktur der Rundfunkanstalten mit ihren plural ausgestalteten Aufsichtsgremien (Fernsehrat, Rundfunkrat, Verwaltungsrat), wo seit jeher schon manch unzulässiger staatlicher Einfluss vermutet wurde.

### **3. Staatsferne binnenplurale Ausgestaltung der Rundfunkanstalten**

Auslöser des Verfahrens, das mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014<sup>7</sup> endete, war die „Causa Brender“. Der Verwaltungsrat des ZDF hatte der vom Intendanten beantragten Verlängerung des Vertrages mit dem Chefredakteur Nikolaus Brender die Zustimmung verweigert. Auf Betreiben von Roland Koch, seinerzeit Mitglied des Verwaltungsrats und Ministerpräsident des Landes Hessen, hatte eine Sperrminorität im Verwaltungsrat verhindert, dass die nötige Drei-Fünftel-Mehrheit zustande kam, die der ZDF-Staatsvertrag für die Verträge mit den Direktoren der Sendeanstalt vorsieht. Koch hatte sich zuvor schon in der Presse gegen eine Vertragsverlängerung ausgesprochen. Dieser Vorgang hat nicht nur ein äußerst kritisches Presseecho ausgelöst, auch eine Reihe von Staatsrechtslehrern rügte den aus ihrer Sicht übergroßen Einfluss der Politik in dem ZDF-Gremium, der mit dem Grundsatz der Staatsferne nicht vereinbar sei.

Als Reaktion auf die Ereignisse verständigten sich die Ministerpräsidenten der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz, Roland Koch und Kurt Beck, auf einen Novellierungsvorschlag zum ZDF-Staatsvertrag, der die Besetzung von Verwaltungsrat und Fernsehrat des ZDF staatsferner ausgestalten sollte. Der Vorschlag fand aber nicht die nötige Zustimmung in der Rundfunkkommission der Bundesländer. Daraufhin beantragte die Landesregierung von Rheinland-Pfalz in einem Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht,

verschiedene Artikel des ZDF-Staatsvertrags zu Besetzung und Arbeit von Fernsehrat und Verwaltungsrat wegen Verletzung des Grundsatzes der Staatsferne des Rundfunks für verfassungswidrig zu erklären. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg schloss sich später dem Verfahren auf Seiten des Landes Rheinland-Pfalz an. Damit standen erstmals auch die Binnenstrukturen einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt unter dem Aspekt der gebotenen Staatsferne auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts.

### **a) Fortwirkende Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

In seinem Urteil hat das Gericht zunächst die inzwischen gefestigte Verfassungsrechtsprechung zum Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestätigt und fortgeschrieben.<sup>8</sup> Bedeutung und Funktion von ARD und ZDF seien durch die neueren Entwicklungen nicht überholt. Vielmehr gelte es nach wie vor, in der Form des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Gegengewicht zum privaten Rundfunk zu schaffen. Dabei sollten sich ARD und ZDF durch eine eigene, nicht marktgetriebene Entscheidungsrationali-tät auszeichnen und einen Beitrag zur Angebotsvielfalt leisten, der durch eigene Impulse und Perspektiven geprägt ist. Insofern spricht sich das Gericht für eine Fortschreibung der Bestands- und Entwicklungs-garantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus: Seine Programmangebote müssten offen sein für neue Publikumsinteressen, Inhalte und Formen. Technisch seien ARD und ZDF nicht auf einen bestimmten Entwicklungsstand beschränkt. Wenn auf diese Weise die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung erneut herausgestellt wird, so schärft dies gleichzeitig den Blick für die Notwendigkeit, dem Staatseinfluss auf die öffentlich-rechtlichen Medien klare Grenzen zu setzen.

## b) Vielfaltgebot und Gremienzusammensetzung

Kennzeichnend für das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist das Vielfaltgebot. Danach müssen die in der Gesellschaft artikulierten Ansichten und Meinungen im Rundfunk in möglicher Vielfalt zum Ausdruck kommen können. Diesen bislang für die Programmarbeit prägenden Aspekt verlängert und entfaltet das Gericht nun auch im Hinblick auf die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien.<sup>9</sup> Während bislang die Überlegung im Vordergrund stand, Repräsentanten anerkannter gesellschaftlicher Institutionen und Organisationen mit Blick auf ihre Qualifikation und Integrität als geeignete Persönlichkeiten zu gewinnen, denen man die Aufsicht über den Rundfunk anvertrauen kann, geht es dem Gericht nunmehr verstärkt darum, bei der Besetzung der Aufsichtsgremien der gesellschaftlichen Vielfalt Rechnung zu tragen. Deshalb sollen für die Gremien Personen mit möglichst vielfältigen Perspektiven und Erfahrungshorizonten gewonnen werden. Damit soll verhindert werden, dass vorrangig amtliche oder sonst für die staatlich-politische Willensbildung maßgebliche Perspektiven dominieren. In der Praxis bedeute das auch, dass neben den großen Verbänden auch kleinere Gruppierungen bei der Auswahl von Gremienmitgliedern zu berücksichtigen seien. Qualität bildet sich nach Ansicht des Gerichts „nicht mittels staatlicher Aggregation divergierender Interessen, sondern im Offenhalten von Divergenz und Diversifikation“<sup>10</sup>. Die Vielfaltsicherung zielt nach Ansicht des Gerichts also auch darauf ab, die Dominanz von Mehrheitsperspektiven zu verhindern und einer Versteinerung der Gremienzusammensetzung entgegenzuwirken.

Damit zeichnet sich ein für das Selbstverständnis insbesondere der Vertreter von Verbänden und gesellschaftlicher Gruppen wichtiger Perspektivwechsel ab: In der Verfassungsrechtsprechung heißt es immer wieder – und so auch im Urteil –, dass die in Anknüpfung an

verschiedene gesellschaftliche Gruppen berufen Mitglieder nicht in die Gremien berufen seien, um die Interessen ihrer Gruppe oder ihres Verbandes wahrzunehmen und ggf. durchzusetzen.<sup>11</sup> Vielmehr sollten sie als Sachwalter der Allgemeinheit das Gemeinwohl in den Blick nehmen. In der Realität sah dies allerdings in der Regel anders aus, hier sahen sich die Gremienvertreter durchaus den Institutionen verpflichtet, die sie entsandt hatten. Vielleicht ist es diese realistische Einschätzung, die das Gericht veranlasst hat nunmehr darauf zu setzen, dass die Gremienmitglieder jedenfalls die Sichtweise ihrer professionellen Prägung in die Gremienarbeit einbringen sollen, damit sich auf diese Weise eine möglichst breite Repräsentanz der gesellschaftlichen Vielfalt in den Gremien widerspiegelt.

Auch scheint das Gericht wohl davon auszugehen, dass die Vielfalt der Gremienzusammensetzung kein Selbstzweck ist, sondern sich förderlich auf die erwünschte Vielfalt im Programm niederschlagen wird. Dies mag für die Gremien zutreffen, die sich mit Programmberatung und -aufsicht zu befassen haben (Fernsehrat, Rundfunkrat). In der Tat bietet dort der Diskurs mit dem Intendanten und seinen leitenden Mitarbeitern mannigfach Gelegenheit, im gewünschten Vielfaltsinne die Programmarbeit zu beeinflussen, wobei allerdings die Letztverantwortung des Intendanten für das Programm zu respektieren ist. In Gremien wie dem Verwaltungsrat, zu dessen Aufgaben insbesondere die Bereiche Finanzen und Personal zählen, sollte der Vielfaltgedanke tendenziell wohl eher gegen die Dominanz von Mehrheitsperspektiven und Versteinerungstendenzen Wirkung entfalten können.

### **c) Staatliche und staatsnahe Gremienvertreter**

Über die Frage, ob die Gremien des öffentlich-rechtliche Rundfunks staatsfrei, d. h. ohne staatliche oder staatsnahe Personen auszugestalten ist oder lediglich staatsfern, gehen die Meinungen in der



Wissenschaft auseinander. Das Gericht stellt nun klar, dass die Aufsichtsgremien von ARD und ZDF nicht staatsfrei, sondern lediglich staatsfern auszugestalten sind.<sup>12</sup> Der Gesetzgeber darf auch staatliche und staatsnahe Vertreter zur Mitwirkung in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten berufen. Diese seien nicht nur auf eine offene, facettenreiche und kritische Berichterstattung angewiesen. Vielmehr könnten sie selbst auch Aspekte des Gemeinwohls in die Arbeit der Rundfunkanstalten einbringen. Auch dieses kann als Ausprägung des Vielfaltgebots bei der Gremienbesetzung angesehen werden, wonach staatlich vermittelte Sichtweisen aus der Gremienarbeit nicht ausgeblendet werden sollen.

Deutlich zieht das Gericht aber auch Grenzen für die Mitwirkung staatlicher oder staatsnaher Vertreter in den Aufsichtsgremien. Grundsatz ist, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht einem bestimmenden Einfluss staatlicher und staatsnaher Mitglieder unterliegen darf.<sup>13</sup> Ein Instrument, dies zu verhindern, sieht das Gericht in der Begrenzung der zulässigen Zahl an staatlichen und staatsnahen Mitgliedern im Fernsehrat/ Rundfunkrat und im Verwaltungsrat auf ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder – auf jedes staatliche oder staatsnahe Mitglied sollen zwei nichtstaatliche Mitglieder kommen.<sup>14</sup> Dies gelte gleichermaßen für die Ausschüsse dieser Gremien und für das Präsidium des Fernseh Rates. Da sich im Rahmen der mündlichen Verhandlung zum Normenkontrollverfahren herausgestellt hat, dass die Vorsitzenden der Gremien und ihrer Ausschüsse mehrheitlich von staatlichen oder staatsnahen Vertretern gestellt werden, gibt das Gericht außerdem vor, dass bei einer Gesamtsicht dieser Positionen auf eine plurale Besetzung der Vorsitzenden der Gremien und ihrer Ausschüsse Bedacht zu nehmen ist.

Bei der Frage, wer als staatliches oder staatsnahe Mitglied zu gelten hat, wendet das Gericht eine funktionale Betrachtungsweise an.<sup>15</sup> Als staatlich oder staatsnah wird danach eine Person angesehen, die staatliche politische Entscheidungsmacht innehat oder im

Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat steht. Hierunter zählt das Gericht Regierungsmitglieder, Abgeordnete, politische Beamte, Wahlbeamte in Leitungsfunktion sowie Vertreter von Kommunen, nicht aber Hochschullehrer, Richter und Vertreter aus der funktionalen Selbstverwaltung (z. B. Industrie- und Handelskammern). Als staatsnah werden auch die von politischen Parteien entsandten Gremienmitglieder gewertet, nicht aber einfache Mitglieder politischer Parteien.

Bei der Zusammensetzung der Gremien ist, was die Entsendung von staatlichen und staatsnahen Mitgliedern anbelangt, wiederum auf den Vielfalt Gesichtspunkt zu achten.<sup>16</sup> Anzustreben ist dabei eine parteipolitische, föderale und funktionale Brechung bei der Besetzung der Gremien. Durch Inkompatibilitätsvorschriften soll darüber hinaus verhindert werden, dass staatliche oder staatsnahe Personen auf andere Weise, etwa als Verbandsvertreter, in die Gremien gelangen.

#### **d) Bestellung staatsferner Gremienmitglieder**

Auch bei der Besetzung der Gremien mit staatsfernen Personen besteht die Gefahr unzulässigen Staatseinflusses.<sup>17</sup> Nach Ansicht des Gerichts dürfen Exekutive und Regierungsmitglieder auch insoweit keinen bestimmenden Einfluss ausüben. Allerdings besteht hier ein weiter gesetzgeberischer Gestaltungsfreiraum, für den das Gericht lediglich Handlungsempfehlungen vorgibt. Unter dem Gesichtspunkt der Vielfaltsicherung soll das Gremienbesetzungsverfahren der Dominanz von Mehrheitsperspektiven und der Versteinigung der Gremienzusammensetzung entgegenwirken.<sup>18</sup> Insoweit wird besonders die Repräsentanz der Verbände kritisch gesehen, soweit in der Regel große, die Interessen ihrer zahlreichen Mitglieder breit aggregierende Verbände Vertreter in die Aufsichtsgremien entsenden. Das Gericht empfiehlt mindestens komplementär dazu, auch

kleinere Verbände zu berücksichtigen, ggf. über ein gesondertes Auswahl- oder Bewerbungsverfahren. Darüber hinaus wird auch für erforderlich gehalten, dass der Gesetzgeber periodisch die Zusammensetzung der Gremien daraufhin überprüft, ob sie unter Vielfaltgesichtspunkten den aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungsstand noch ausreichend abbildet.

Für geboten hält das Gericht es auch, dass die Unabhängigkeit der Gremienmitglieder besonders gesichert wird.<sup>19</sup> Dazu zählen die gesetzliche Verankerung ihrer Weisungsfreiheit und die Regelung, dass ihre Abberufung nur aus wichtigem Grund erfolgen darf. Dies muss im Übrigen auch für die staatlichen und staatsnahen Gremienmitglieder gelten.

## **e) Transparenz der Gremienarbeit**

Im Laufe der Jahre haben sich in der praktischen Arbeit der Aufsichtsgremien informelle Strukturen herausgebildet, die zu intransparenter Machtausübung in den Gremien geführt haben. Dies gilt etwa für die Freundeskreise, in denen sich politisch gleichgesinnte Mitglieder aus den Gremien treffen, um Gremienentscheidungen vorzubereiten. Das Gericht will solche informellen Strukturen nicht verbieten, immerhin können sie angesichts der Größe z. B. des Fernsehrates mit seinen 77 Mitgliedern verfahrensökonomisch sinnvoll die Funktionsfähigkeit der Gremienaufsicht insgesamt fördern. Allerdings schreibt das Gericht nun ein Mindestmaß an Transparenz für die Gremienarbeit vor.<sup>20</sup> Danach müssen Organisationsstrukturen sowie Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse veröffentlicht werden, gleiches gilt für die Tagesordnungen ihrer Sitzungen. Schließlich muss die Öffentlichkeit in substantieller Weise über Ergebnisse der Gremienberatungen informiert werden, sei es durch Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle, sei es in sonstiger Weise.

Mit diesen Vorgaben zur Gremienarbeit wird nicht nur die Rationalität und Integrität der Gremienarbeit gestärkt, sondern das Vertrauen einer breiten Öffentlichkeit in die gesellschaftliche Kontrolle der Rundfunkanstalten gestärkt, mithin ihrem Ansehen in der Öffentlichkeit insgesamt gedient.

## **f) Folgen für den ZDF-StV**

Eine Reihe von Vorschriften des ZDF-Staatsvertrags genügen nach Ansicht des Gerichts den vorgenannten Anforderungen nicht.<sup>21</sup> Dies gilt insbesondere für die Zusammensetzung des Fernsehrats, von dessen 77 Mitgliedern 44 als staatlich oder staatsnah eingestuft werden, was das vom Gericht postulierte Quorum von einem Drittel Staatsvertretern deutlich überschreitet. Das Gleiche gilt für den Verwaltungsrat, von dessen 14 Mitgliedern 6 als staatlich gelten müssen. Auch die Entsendung von Personen aus bestimmten gesellschaftlich relevanten Gruppen durch Ermessensentscheidung der Ministerpräsidenten wird als verfassungswidrig eingestuft. Sodann fehlt es an angemessenen Inkompatibilitätsregelungen und auch die Unabhängigkeit der Gremienmitglieder ist unzureichend geregelt. Schließlich besteht auch Nachbesserungsbedarf im Hinblick auf die vom Gericht für erforderlich gehaltenen Transparenzregelungen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die von ihm beanstandeten Vorschriften nicht für nichtig, sondern nur für verfassungswidrig erklärt und den Ländern als Gesetzgeber aufgegeben, den ZDF-Staatsvertrag unter Berücksichtigung der vom Gericht aufgestellten rechtlichen Wertungen bis zum 30. Juni 2015 zu novellieren.<sup>22</sup>

## 4. Fazit

Stück um Stück hat das Bundesverfassungsgericht Lücken geschlossen, über die unter Verletzung des Staatsfernegebots staatlicher Einfluss auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genommen wurde oder genommen werden konnte. Mit seinem Urteil zum ZDF-Staatsvertrag hat das Gericht nun auch Rechtsklarheit dafür geschaffen, wie die binnenpluralen Aufsichtsstrukturen der Landesrundfunkanstalten und des ZDF so auszugestalten sind, dass dem Gebot der Staatsferne Rechnung getragen wird. Für den öffentlichen Rundfunk insgesamt sollte dies zu einem Vertrauensgewinn führen und seine Akzeptanz in der Gesellschaft stärken. Zukunftssicherheit wird er dabei nur gewinnen, wenn er seine Programmautonomie nutzt, um seinem Funktionsauftrag durch ein qualitativ hochwertiges Programmangebot gerecht zu werden.

## Anmerkungen

- 1 BVerfGE 12, 205, 261f.
- 2 BVerfGE 90, 60; 119, 181.
- 3 Vgl. BVerfGE 73, 118, 158; 74, 297, 324; 83, 238, 298, 310.
- 4 BVerfGE 31, 314, 326.
- 5 BVerfGE 90, 60, 90 ff.
- 6 BVerfGE 119, 181, 228 ff.
- 7 Veröffentlicht unter [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20140325\\_1bvf000111.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20140325_1bvf000111.html), abgerufen am 06.04.2014.
- 8 A. a. O. (Fn.7), Tz. 36 ff.
- 9 A. a. O. (Fn.7), Tz. 39 ff.
- 10 A. a. O. (Fn.7), Tz. 46.
- 11 A. a. O. (Fn.7), Tz. 39.
- 12 A. a. O. (Fn.7), Tz. 41.
- 13 A. a. O. (Fn.7), Tz. 43 ff.
- 14 A. a. O. (Fn.7), Tz. 51 ff.
- 15 A. a. O. (Fn.7), Tz. 57 ff.
- 16 A. a. O. (Fn.7), Tz. 62.

- 17 A. a. O. (Fn.7), Tz. 65 ff.
- 18 A. a. O. (Fn.7), Tz. 68, 72.
- 19 A. a. O. (Fn.7), Tz. 80.
- 20 A. a. O. (Fn.7), Tz. 82 ff.
- 21 A. a. O. (Fn.7), Tz. 88 ff.
- 22 A. a. O. (Fn.7), Tz. 110 ff.