

# Aktuelle Debatte: Der Medienänderungsstaatsvertrag und die damit verbundene Funktionserweiterung der Gremienaufsicht

---

PROF. DR. MATTHIAS CORNILS

# Übersicht

---

I. Vorbemerkung

II. Sinn und Legitimationsgrundlagen der Gremienaufsicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

III. Überwachung, Beratung – und Angebotsgestaltung?

- Zu den Aufgaben und Befugnissen der „parlamentarischen“ Gremien der Rundfunkanstalten

IV. Qualitative Stärkung der Gremienkompetenzen im 3. MÄStV

- Fokussierung öffentlich-rechtlicher Publizistik durch den Rundfunkrat?

# I. Vorbemerkung

---

Ein altes, nun aber (3. MÄStV) neu aufgeworfenes  
**Grundproblem des Anstaltsverfassungsrechts im ÖRR:**

Nehmen, und wenn ja inwiefern, die  
Aufsichtsgremien an der **Angebotsgestaltung und –  
verantwortung** der Anstalt teil?

## II. Sinn und Legitimationsgrundlagen der Gremienaufsicht

---

- Der **öffentlich-rechtliche Rundfunk**: „Sache der Allgemeinheit“
- Der **Rundfunkrat**: Organ der **Vertretung der „Interessen der Allgemeinheit“** (§ 15 Abs. 1 SWR-StV)
- Entsprechung von **organisatorischem Binnenpluralismus** im Rundfunkrat und **ÖRR-Auftrag der vielfältigen Berichterstattung**
- Reichhaltige BVerfG-Rechtsprechung zur *Organisation* (BVerfGE 83, 238 - NRW; 136, 9 – ZDF), kursorische und lakonische Aussagen zu den *Aufgaben und Kompetenzen* der Gremien

## II. Sinn und Legitimationsgrundlagen der Gremienaufsicht

---

### Legitimationsgründe der Gremienaufsicht:

- **Negativ: Ersatzfunktion für den demokratischen Staat** (Staatsferne des Rundfunks)
- **Positiv: Binnenpluralistische Heterogenität** der Zusammensetzung des Rundfunkrats als besonderer Eignungsvorteil für die Aufgabe der Vielfaltssicherung
- Nicht erforderlich und nur begrenzt gegeben: **Fachliche Expertise** (Recht, Ökonomie, Kommunikationswissenschaft, Journalistik)
  - „[...] können *unabhängig von spezifisch rundfunkrechtlichen Kompetenzen* Vertreterinnen und Vertreter [...] als Mitglieder in Gremien der Rundfunkanstalten bestellt werden.“ (BVerfGE 136, 9, Rn. 42)

### III. Überwachung, Beratung – und Angebotsgestaltung? Aufgaben und Befugnisse

---

#### **Klassisches Aufgabenprofil (vgl. § 15 SWR-StV):**

- **Überwachung** der Einhaltung der allgemein gesetzlichen sowie der rundfunkrechtlichen (in Gesetz und Satzung oder Richtlinien konkretisierten) Vorgaben für die Tätigkeit der Anstalten → (primäre) Rechtsaufsicht
- **Beratung** des Intendanten in *allgemeinen* (sic!) Programmangelegenheiten
- (Mit-)Bestimmung des Leitungspersonals
- .... (Haushalt usw.)
- **Richtlinien(beschluss)-Kompetenz**

### III. Überwachung, Beratung – und Angebotsgestaltung? Aufgaben und Befugnisse

---

#### Richtlinien(beschluss)kompetenz:

Instrument proaktiver Angebotssteuerung des *Rundfunks der Gesellschaft* durch die *Vertretung der Gesellschaft*?

Sondervotum *Geiger, Rinck, Wandt* BVerfGE 31, 314 [1971]:

„Das Niveau des Programms haben die gesellschaftlich relevanten Gruppen nach dem Maße ihrer Mitwirkung und Beteiligung über die dazu bestellten repräsentativen Trägerorgane [...] zu bestimmen und zu verantworten. Aus all dem folgt, daß die Träger für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht eigentlich "Herr" des Rundfunks und Fernsehens sind, und daß noch weniger die berufsmäßigen Akteure innerhalb der Träger sich als Herr des Rundfunks und Fernsehens verstehen dürfen, sondern daß **diese Träger nur Instrument sind, mittels dessen die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen die öffentliche Aufgabe erfüllen.** [...] würde es eine Verkehrung des in Art. 5 GG enthaltenen Prinzips der Rundfunkfreiheit sein, die öffentliche Aufgabe als eine von dem Träger souverän oder selbstherrlich, d. h. maßgeblich von seiner Auffassung über das rechte Verständnis von dieser Aufgabe und ihrer Erfüllung bestimmte Aufgabe zu verstehen, statt **die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen als die über Form, Inhalt und Gestaltung der Rundfunkdarbietung Bestimmenden anzusehen, denen sich die Träger zu öffnen haben und denen sie zu dienen haben.**“

# III. Überwachung, Beratung – und Angebotsgestaltung? Aufgaben und Befugnisse

---

Dagegen herrschende Meinung und auch Aufsichtspraxis: „**Intendantenprinzip**“

- in aller Regel **reaktive, nicht initiative Beschlussfassung** der Gremien in Angebotsfragen:
- auch im DST-Verfahren, auch bei Selbstverpflichtungserklärungen und Richtlinienbeschluss

Ausnahme (?): § 20 I 1 ZDF-StV: „Der Fernsehrat hat die Aufgabe, für die Sendungen des ZDF Richtlinien aufzustellen“.

- Beispiel: Ziff. II. (3) ZDF-RL: „Ehe und Familie dürfen als Institution nicht in Frage gestellt, herabgewürdigt oder verhöhnt werden. In diesem Rahmen sind analytische und kritische Auseinandersetzungen mit Ehe- und Familienproblemen sinnvoll, wenn sie nicht im Übermaß gesendet werden, künstlerisch dramatische Behandlungen, wenn die Zerrüttung von Ehe und Familie als mögliche individuelle Realität, nicht als Normalfall erscheint.“
- Beispiel: Ziff. VI (1) ZDF-RL: „Die Angebote haben das gegenseitige Verstehen zwischen den Kirchen und Religionsgemeinschaften zu fördern. Gemeinsames in ihrer gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Wirksamkeit ist besonders zu berücksichtigen.  
(2) Es ist darauf zu achten, dass Sendungen und Telemedienangebote den religiösen Glauben nicht verächtlich machen oder herabwürdigen.  
(3) Religiöse Themen und kultische Handlungen müssen mit der ihnen gebührenden Ehrfurcht und Sorgfalt dargestellt werden.“

# III. Überwachung, Beratung – und Angebotsgestaltung? Aufgaben und Befugnisse

---

## Bundesverfassungsgericht

- „[...] bedarf es namentlich einer sachgerechten, der bestehenden Vielfalt prinzipiell Rechnung tragenden Bestimmung und Gewichtung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und der **Sicherstellung des effektiven Einflusses** desjenigen Organs, in dem **diese vertreten sind.**“ (BVerfGE 57, 295 – FRAG, Rn. 99)
- „Die Rundfunkräte der öffentlich-rechtlichen Anstalten haben wesentlich weitergehende, wenn auch eher mittelbare **Einflußmöglichkeiten auf die Programmgestaltung.** [...] Insgesamt kommt ihnen eine - nicht auf die nachträgliche Kontrolle von Sendungen beschränkte - **gestaltende, gegebenenfalls auch verhindernde Funktion** zu, mögen sie diese auch nicht immer wahrnehmen oder mag dies nach außen nur wenig hervortreten.“ (BVerfGE 73, 118 - Niedersachsen, Rn. 120)
- „Die Bildung der Aufsichtsgremien aus den vorwiegend verbandlich organisierten gesellschaftlich relevanten Gruppen **hat aber nicht den Sinn, diesen die Programmgestaltung zu übertragen oder sie gar zum Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu machen** (so aber BVerfGE 31, 314 <337> - abw. M.). Die gesellschaftlich zusammengesetzten Kontrollgremien sind vielmehr Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit. **Sie sollen die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien darauf kontrollieren, daß alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können, [...]**“ (BVerfGE 83, 238 – NRW)

# III. Überwachung, Beratung – und Angebotsgestaltung? Aufgaben und Befugnisse

---

## Dreistufentest (§ 32 Abs. 4 ff. MStV):

- **Genehmigungsverfahren** oder eigenständige Auftragskonkretisierung durch den Rundfunkrat?
  - mE: keine substantiellen Angebotsgestaltungsspielräume
  - Dispositionsbefugnis der Intendanz (TMK)
  - Gesetzliche Voraussetzungen der Prüfung
  - Einschätzungsprärogative des Intendanten hinsichtlich publizistischer Erforderlichkeit
  - Nachvollziehende Plausibilitätsprüfung und Begründung durch den Rundfunkrat
  - Nachlaufende Telemedienkontrolle: allgemeine Überwachungsbefugnis aus § 15 Abs. 2 SWR-StV

## IV. Qualitative Stärkung der Gremienkompetenzen im 3. MÄStV

---

### E-3. MÄStV:

§ 31 (2b) <sup>1</sup>Die Gremien haben die Aufgabe, für die Angebote der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio **Richtlinien aufzustellen** und die Intendanten und Intendantinnen in Programmfragen zu beraten. <sup>2</sup>**Die Richtlinien umfassen die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sowie standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung**; die Richtlinien sind in dem Bericht nach Absatz 2 zu veröffentlichen und regelmäßig zu überprüfen.

## IV. Qualitative Stärkung der Gremienkompetenzen im 3. MÄStV

---

*Rainer Robra* (StM Sachsen-Anhalt):

- „deutlicher **Machtzuwachs** der Gremien“
- „Hoffnung, ja **Erwartung**, dass sich daraus eine neue Qualität der Diskussion um Programmqualität einerseits, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit andererseits entwickelt“.
- **Delegation** der „**Fokussierung**“ des **Auftrags** auf die Gremien?
- In der Tat wohl intendiert: **Steuerungsaufgabe neuer Qualität** → Setzung publizistischer Qualitätsstandards

## IV. Qualitative Stärkung der Gremienkompetenzen im 3. MÄStV

---

### **Wieder aufgeworfene (auch verfassungsrechtliche) Grundsatzfragen:**

- Ist eine solche Aufgabe (und Befugnis) durch die binnenpluralistische (nicht. fachliche) Legitimation gedeckt?
- Funktionale Eignung des Gremiums (Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur?)
- Jedenfalls: Notwendigkeit anderer und besserer Ausstattung der Gremien!

---

Vielen Dank!

cornils@uni-mainz.de