

Az.: II/52-1248

Gutachtliche Stellungnahme zum Staatsvertrag über den Südwestrundfunk

A - Vorbemerkung

Im Anschluß an die im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erstellte gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 30. Juni 1997 soll nachfolgend auf die wichtigsten dort noch nicht behandelten Punkte eingegangen werden. Dies sind die Fragen des Verbots lokal- und regionalbezogener Werbung, der Besetzung des Verwaltungsrats des SWR sowie der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Staatsvertrag. Darüber hinaus hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Schreiben vom 1. Juli 1997 gebeten, zusätzlich die Frage zu prüfen, ob gegen die Besetzung des Rundfunkrates mit Vertretern der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz im Verhältnis 2 : 1 rechtliche Bedenken geltend gemacht werden können.

Da das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag über den Südwestrundfunk voraussichtlich in der Sitzung des Landtags am 18. Juli 1997 verabschiedet werden soll, werden nach Absprache mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die aufgeworfenen Rechtsfragen nachfolgend nur kurz angerissen, um die Stellungnahme noch vor der Plenarsitzung zuleiten zu können. Eine abschließende Bewertung war in der Kürze der Zeit nicht möglich.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B - Stellungnahme

I. Verbot der lokal- und regionalbezogenen Werbung, § 8 StV

Nach § 8 StV ist dem SWR lokal- und regionalbezogene Werbung einschließlich Sponsoring nicht gestattet. Diese Vorschrift hat Kritik gefunden, da sie mißverständlich und insoweit rechtsstaatlich bedenklich sei¹. Nach der amtlichen Begründung zum Staatsvertrag soll § 8 Abs. 1 den gleichen Regelungsgehalt haben wie § 14 Abs. 2 Landesmediengesetz Baden-Württemberg (LMG BW)². Danach wäre die Vorschrift so auszulegen, daß Werbung in lokalen und regionalen Sendungen - insbesondere Fensterprogrammen - nicht zulässig ist. Nach der amtlichen Begründung zum Staatsvertrag gilt dies jedenfalls für regional- und lokalbezogene Werbung - das heißt Werbung, die ausschließlich für die lokalen Sendungen aus der Region akquiriert wurde - während Werbung, die im Rahmen des jeweiligen Hauptprogramms zulässigerweise überregional geschaltet wird, in einem Fensterprogramm zeitgleich durchgeschaltet werden kann³.

Bei dieser sich aus der amtlichen Begründung ergebenden Klarstellung des Inhalts des § 8 StV dürften die gegen die Regelung vorgebrachten Bedenken zurücktreten und die darin ausgesprochene Beschränkung der Werbung zulässig sein. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vorschrift des § 13 Abs. 4 LMG BW in der Fassung vom 1. Januar 1986, die inhaltlich dem jetzt geltenden § 14 Abs. 2 LMG BW und in Verbindung mit der amtlichen Begründung auch § 8 Satz 1 StV entspricht, für vereinbar mit dem Grundgesetz gehalten⁴. Es hat ausgeführt, die Rundfunkfreiheit verpflichte den Gesetzgeber zwar, die hinreichende Finanzierung der geschützten Programme zu ermöglichen. Der Schutz des Grundrechts erstreckte sich aber nicht auf einzelne Formen der Finanzierung. Entscheidend sei, daß die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt hinreichend gesichert sei und daß den Anstalten auf diese Weise die Finanzierung derjenigen Programme ermöglicht werde, deren Veranstaltung zur Wahrnehmung des Grundversorgungsauftrags erforderlich sei. Sofern die regionalen Programme ohne die ihnen durch die Beschränkung entgehenden Einnahmen nicht mehr finanziert werden

¹ Vgl. Oppermann, Vorabinformation zum Rechtsgutachten „Der Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR) und die Rundfunkfreiheit des künftigen SWR“, S. 20, 21

² LTDrs. 13/1726, S. 7

³ Begründung zum Staatsvertrag (Vorabdruck), LTDrs. 13/1726, S. 7

⁴ BVerfGE 74, 297, 341 ff.

könnten, müsse der Gesetzgeber die Finanzierung auf andere Weise sichern⁵. Es spricht danach viel dafür, daß auch § 8 Satz 1 StV in der sich aus der amtlichen Begründung ergebenden Auslegung verfassungsrechtlich zulässig ist.

II. Besetzung des Verwaltungsrats, § 20 StV

Nach § 20 Abs. 1 StV besteht der Verwaltungsrat aus 15 Mitgliedern, von denen acht vom Rundfunkrat aus dessen Mitte gewählt werden. Diese Mitglieder dürfen nicht von den Regierungen der Länder oder den Landtagen entsandt worden sein. Die restlichen sieben Mitglieder werden von den Landtagen und den Landesregierungen entsandt. Hier stellt sich die Frage, ob die starke Präsenz staatlicher Vertreter dem Grundsatz der Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und politischer Instrumentalisierung widerspricht.

Grundsätzlich ist es zulässig, daß in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten auch Staatsvertreter Mitglieder sind. Das Bundesverfassungsgericht hat aus der Rundfunkfreiheit kein Verbot der Mitgliedschaft von Staatsvertretern in den Gremien der Rundfunkanstalten abgeleitet. Es hat aber entschieden, daß der Staat weder unmittelbar noch mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrschen darf, die Rundfunksendungen veranstaltet (sogenanntes Beherrschungsverbot)⁶. Das bedeutet, daß die Staatsvertreter in den Gremien nicht das ausschlaggebende Gewicht haben dürfen⁷. Wann dies der Fall wäre, ist - soweit ersichtlich - bisher gerichtlich noch nicht entschieden. Anerkannt ist jedenfalls, daß die staatliche Seite nicht die Mehrheit in einem der Kontrollgremien der Anstalt haben darf⁸.

Da die Staatsvertreter im Verwaltungsrat des SWR nicht in der Mehrheit sind, dürfte die in § 20 StV geregelte Besetzung dieses Gremiums den Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen nicht überschreiten, jedenfalls dann, wenn sichergestellt ist, daß der Staat nicht näheren Einfluß auf die Entscheidungsfindung anderer Mitglieder des Verwaltungsrats nehmen kann⁹.

⁵ BVerfGE 74, 297, 342

⁶ BVerfGE 90, 60, 88

⁷ OVG Lüneburg, JZ 1979, 24, 25; VG Hamburg, DVBl. 1980, 491

⁸ Vgl. Oppermann, Vorabinformation zum Rechtsgutachten „Der Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR) und die Rundfunkfreiheit des künftigen SWR“, S. 26

⁹ Vgl. Oppermann, Vorabinformation zum Rechtsgutachten „Der Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR) und die Rundfunkfreiheit des künftigen SWR“, S. 24 ff.

III. Besetzung des Rundfunkrats, § 14 StV

Nach § 14 StV setzt sich der Rundfunkrat aus 74 Mitgliedern zusammen. Davon sind 51 aus Baden-Württemberg, 23 aus Rheinland-Pfalz.

Soweit ersichtlich haben sich weder die Rechtsprechung noch das rechtswissenschaftliche Schrifttum bislang mit der Frage befaßt, ob die Besetzung des Rundfunkrats des SWR mit Vertretern der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz im Verhältnis 2 : 1 unzulässig ist. Vergleichbare Regelungen, die zu einer Prüfung hätten Anlaß geben können, gibt es auch nicht in den Staatsverträgen anderer Mehrländeranstalten, wie z.B. des NDR und des MDR. In diesen Verträgen ist die Besetzung des Rundfunkrates anders geregelt als im SWR-Staatsvertrag.

Die zahlenmäßige Verteilung der Mitglieder des SWR-Rundfunkrats auf Vertreter der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz orientiert sich offenbar an den Bevölkerungszahlen und am Gebührenaufkommen in den beiden Ländern¹⁰. Daß die staatsvertragsschließenden Länder aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Vereinbarung, die sich an diesem Maßstab orientiert, nicht abschließen dürften, ist nicht erkennbar. Die Interessen von Rheinland-Pfalz dürften im übrigen dadurch angemessen berücksichtigt werden, daß besonders wichtige Entscheidungen wie die Wahl des Intendanten, die Genehmigung des Haushaltsplans und der Beschluß über die Satzung des SWR nur zustande kommen, wenn in der erforderlichen einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen mindestens die Hälfte der Stimmen der Mitglieder aus jedem Land enthalten ist (§§ 1 Abs. 2, 18 Abs. 3, 26 StV).

IV. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Staatsvertrag

1. Es besteht die Möglichkeit, gegen das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag über den Südwestrundfunk im Verfahren nach Artikel 130 Abs. 1 Landesverfassung (LV) vorzugehen. Nach dieser Vorschrift können die Landesregierung, der Landtag und jede Landtagsfraktion sowie jede Körperschaft des öffentlichen Rechts, die sich

¹⁰ Vgl. Regierungserklärung von Ministerpräsident Beck vom 17.4.1997, Staatszeitung Sonderdruck I/97, S. 6

in ihren Rechten beeinträchtigt glaubt, sowie jede politische Partei, die bei der letzten Landtagswahl 10 v.H. der gültigen Stimmen erhalten hat, eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber beantragen, ob ein Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans, soweit es sich nicht um eine Gesetzesvorlage handelt, verfassungswidrig ist. Durch das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag wird der Inhalt des Vertrags in innerstaatliches Recht transformiert und unterliegt daher der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz¹¹.

a) Antragsberechtigt sind die in Artikel 130 Abs. 1 LV aufgeführten und oben bereits genannten Stellen, also auch alle Landtagsfraktionen und der SWR, der eine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ im Sinne der Vorschrift ist¹². Er kann eine Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 10 Abs. 1 Satz 2 LV geltend machen.

Der SWR kann den Antrag gemäß § 23 Abs. 4 Verfassungsgerichtshofgesetz (VfGHG) nur innerhalb einer Frist von sechs Monaten stellen. Die übrigen Antragsberechtigten sind an keine Frist gebunden.

b) Grundsätzlich kann ein Gesetz gerichtlich erst dann angefochten werden, wenn es verkündet ist. Eine präventive Normenkontrolle ist unzulässig¹³. Das zu überprüfende Gesetz muß vielmehr existent sein. Das ist es nach Ausfertigung und Verkündung. Das Bundesverfassungsgericht macht allerdings in ständiger Rechtsprechung von diesem Grundsatz bei Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Staatsverträgen eine Ausnahme. Hier hält es eine Normenkontrolle bereits dann für zulässig, wenn das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung und Verkündung abgeschlossen ist¹⁴. Da nicht auszuschließen sei, daß die durch die Ratifizierung eintretende völkerrechtliche Bindung auch dann zum Tragen komme, wenn die Ratifikation unter Verletzung innerstaatlicher Verfassungsvorschriften zustande gekommen sei, bestehe ein Bedürfnis nach dieser Möglichkeit. Darüber, ob eine völkerrechtliche Bindung eingetreten sei, könne kein deutsches Gericht mit völkerrechtlicher Wirkung entscheiden. Es müsse daher damit gerechnet werden, daß die Vertragspartner sich auf die völkerrechtliche Bindung berufen und damit vor einem etwa international zu-

¹¹ Hensgen, Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz, S. 82 f.; BayVerfGHE 26, 101, 109; BVerfGE 12, 205, 220 f.

¹² Vgl. Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 130, Anm. 3.a) cc)

¹³ Hensgen a.a.O., S. 84

¹⁴ BVerfGE 1, 396, 413; 35, 193, 195; 36, 1, 15

ständigen Gericht obsiegen würden. Hielte man die Normenkontrolle erst von der Ratifikation an für zulässig, bestünde die Gefahr, daß die Bundesrepublik völkerrechtliche Verpflichtungen nur unter Verletzung ihrer Verfassung erfüllen könnte¹⁵.

Die gleichen Grundsätze sollen für Zustimmungsgesetze zu Staatsverträgen zwischen den Ländern gelten¹⁶. Begründet wird dies damit, daß entsprechende Divergenzen auch in diesen Fällen möglich seien. Die Landesverfassungsgerichte seien nicht berechtigt, über die Feststellung der Landesverfassungswidrigkeit hinaus darüber zu entscheiden, ob ein Gliedstaatenstaatsvertrag im Außenverhältnis zu den Vertragspartnern weiter anwendbar sei oder nicht. Dies richte sich nicht nach Landesrecht sondern nach den allgemeinen Rechtsprinzipien des Grundgesetzes, das das Verhältnis der Länder als Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland zueinander bestimme. Hierbei sei insbesondere das Bundesstaatsprinzip und das sich hieraus ergebenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme und Verbundenheit der Länder untereinander von Bedeutung. Aus diesem Gebot ergebe sich, daß für die Frage der Fortgeltung eines Gliedstaatenstaatsvertrags grundsätzlich nur die für alle Vertragspartner verbindliche, im Grundgesetz niedergelegte Rechtsordnung des Gesamtstaats, den Bund und Länder gemeinsam bildeten, maßgeblich sei¹⁷. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Streit der Länder über die Anwendung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen entschieden, das Bundesstaatsprinzip verlange von den Vertragspartnern zunächst eine einvernehmliche Lösung des Konflikts. Wenn dies nicht gelinge, sei eine kurzfristige Beendigung des Vertragsverhältnisses herbeizuführen, sofern der Staatsvertrag diese Möglichkeit vorsehe. Wenn auch dies möglich sei, müßten die Länder eine für alle Vertragspartner verbindliche Klärung der Rechtslage im bundesrechtlichen Bereich durch ein Bundesgericht nach Bundesrecht herbeiführen. Bis dahin sei der Vertrag weiter anzuwenden¹⁸.

Eine andere Auffassung vertrat der Bayerische Verfassungsgerichtshof. Er war der Ansicht, es sei mit dem Prinzip der Bundestreue und der Länderverbundenheit nicht vereinbar, wenn ein Land einem anderen Land gegenüber geltend mache, etwaige verfassungsrechtliche Mängel seien im Außenverhältnis ohne Bedeutung. Vielmehr

¹⁵ BVerfGE 1, 396, 413

¹⁶ Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, § 76 Rdnr. 17; Hensgen, Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz, S. 84 f.

¹⁷ Hensgen, a.a.O., S. 83a

¹⁸ BVerwGE 50, 137, 149

sei die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts auch gegenüber den Vertragspartnern verbindlich¹⁹. Diese Haltung hat das Gericht allerdings später relativiert, indem es ausgeführt hat, eine Sachentscheidung hätte - auch wenn keine Außenwirkung eintrete - jedenfalls innerstaatliche Wirkung für die vertragschließenden Organe des Freistaats Bayern hinsichtlich ihrer im Vertrag vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten und -pflichten²⁰. Dies deckt sich inhaltlich mit den oben dargestellten Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts, wonach bei einem Verstoß gegen die Landesverfassung der betroffene Vertragspartner versuchen muß, das Vertragsverhältnis kurzfristig zu beenden.

Es spricht viel dafür, sich der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts anzuschließen, zum einen wegen der Parallelität zur Rechtslage bei völkerrechtlichen Staatsverträgen, zum anderen deshalb, weil es zweifelhaft ist, wie ein Verstoß gegen die Verfassung eines Landes auch für ein anderes Land verbindlich sein soll. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof gibt zudem keine Begründung dafür, warum sich die Rücksichtnahme der Vertragspartner im Bundesstaat in gegenteiliger Weise auswirken soll wie in einer vergleichbaren völkerrechtlichen Situation. Folgt man dem Bundesverwaltungsgericht, ist der Antrag nach Art. 130 Abs. 1 LV bereits mit Vorliegen des Gesetzesbeschlusses des Landtags zulässig.

c) Ein vorläufiger Rechtsschutz kann dadurch erreicht werden, daß im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 130 Abs. 1 LV eine einstweilige Anordnung beantragt wird. Nach § 19 a VfGHG kann nämlich der Verfassungsgerichtshof in einem anhängigen Verfahren auf Antrag eines Beteiligten einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

2. Neben dem Verfahren nach Art. 130 Abs. 1 LV zum Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz kann der SWR im Wege der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG auch das Bundesverfassungsgericht anrufen und eine Verletzung der ihm durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 garantierten Rundfunkfreiheit geltend machen.

¹⁹ BayVerfGHE 26, 101, 109 f.

²⁰ BayVerfGHE 28, 142, 157

Eine Fraktion des Landtags könnte sich dagegen nicht an das Bundesverfassungsgericht wenden. Eine Verfassungsbeschwerde käme nicht in Betracht, da die Fraktionen nicht die Verletzung eigener Grundrechte geltend machen könnten. Für die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG wären sie nicht antragsberechtigt: nur die Bundesregierung, die Landesregierung und mindestens ein Drittel der Mitglieder des Bundestags können ein solches Verfahren beantragen.

Wissenschaftlicher Dienst