



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 2-2/52-1630

17. Januar 2013

## Rechtliche Prüfung des Entwurfs eines novellierten Staatsvertrages über den Südwestrundfunk (SWR)

### A. Anlass und Auftrag

Der Chef der Staatskanzlei hat mit Schreiben vom 26. November 2012 dem Präsidenten Gelegenheit gegeben, zum Entwurf eines novellierten Staatsvertrages über den Südwestrundfunk (SWR) an einer öffentlichen Anhörung am 20. Dezember teilzunehmen sowie eine schriftliche Stellungnahme bis zum 18. Januar 2013 zu übermitteln. Vor diesem Hintergrund soll der Entwurf eines novellierten Staatsvertrages über den Südwestrundfunk rechtlich geprüft werden.

### B. Stellungnahme

Nachfolgend werden zunächst die Änderungen (Stand: 13. November 2012) dargestellt und im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben kurz bewertet. In Anbetracht der zur Verfügung stehenden Zeit ist dabei lediglich eine cursorische Prüfung einiger weniger ausgewählter Änderungen möglich. Die Prüfung beschränkt sich im Wesentlichen auf Änderungen im Bereich des Programmauftrages (1.), der Besetzung der Aufsichtsgremien des SWR (2.) sowie die Übergangsregelungen (3.). Änderungen, die keine Auswirkung auf das Land Rheinland-Pfalz haben, bleiben dabei ebenso unberücksichtigt wie nur redaktionelle Änderungen.

#### 1. Programmauftrag

##### § 3 Auftrag, Angebote

Die Norm konkretisiert weiterhin den Programmauftrag. Künftig wird anstelle zweier formal eigenständiger Landesfernsehprogramme ein gemeinsames Fernsehprogramm beauftragt.

Bisher gab es je ein Landesfernsehprogramm für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, wobei ein Anteil von bis zu 70 vom Hundert als gemeinsames, in der Regel zeitgleich zu sendendes Mantelprogramm veranstaltet werden sollte.<sup>1</sup> Künftig gibt es ein gemeinsames Fernsehprogramm für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, wobei ein Anteil von mindestens

<sup>1</sup> § 3 Abs. 1, 3. Spiegelstrich aF.

**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.**

30 vom Hundert als gesonderter, in der Regel zeitgleich zu sendender Landesteil veranstaltet werden soll.<sup>2</sup> Die bisher formal eigenständigen Landesfernsehprogramme fallen daher - wie angekündigt<sup>3</sup> - zu Gunsten eines gemeinsamen Programmes weg. Sofern die prozentualen Anteile für die Landesteile im Wesentlichen gleich hoch bleiben, dürfte der Unterschied letztlich weniger rechtlicher als vielmehr praktischer Natur sein.<sup>4</sup>

Die bisherige Festlegung von Programmen wurde unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kritisch gesehen, soweit der Gesetzgeber darin scheinbar von einem programmlichen Status Quo des Jahres 1997 ausgegangen war.<sup>5</sup> Der Grundversorgungsauftrag lässt sich mit dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nämlich nur erfüllen, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in seiner Entwicklung gesichert ist.<sup>6</sup> Die bisherige Regelung wurde durch die Literatur jedoch restriktiv und verfassungskonform ausgelegt. Es handele sich um Soll-Vorschriften und bloße „Momentaufnahmen“, die keiner „Programmzementierung“ dienen sollten.<sup>7</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es zu bewerten, dass künftig zusätzliche Programme im Staatsvertrag festgelegt werden. Insbesondere werden die Hörfunkprogramme „DASDING“ und „SWRinfo“ der Sache nach in den SWR-Staatsvertrag integriert und mit UKW-Frequenzen unterstützt.<sup>8</sup> Hiergegen wurde eingewandt<sup>9</sup>, dass der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überschritten werde. Dem ist zuzugeben, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwar weitgehende Freiheit in der Entscheidung über die Erfüllung ihres Funktionsauftrages genießen. Es ist ihnen und auch dem Gesetzgeber aber untersagt, ihren Programmauftrag über den Rahmen des Funktionsnotwendigen hinaus auszuweiten<sup>10</sup> Das BVerfG hat den Begriff des Funktionsauftrages jedoch zuletzt weit ausgelegt<sup>11</sup>:

*„a) Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst (vgl. BVerfGE 73, 108 [158]; 74, 297 [324]; 87, 181 [199]; 90, 60 [90]). Nur wenn ihm dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 73, 118 [158 f., 171]; 74, 297 [325]; 83, 238 [297, 316]; 90, 60 [90]).“*

Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist eine Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum, auch für Differenzierungen, insbesondere nach Regelungsart und Regelungsdichte, vorfindet.<sup>12</sup> Die gesetzlichen Vorgaben für diesen Funktionsauftrag ergeben

---

<sup>2</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 4 nF.

<sup>3</sup> Vgl. Übersicht der Änderungen (Stand: 20. Juni 2012), [www.stk-rlp.de](http://www.stk-rlp.de) [ges. am 8. Januar 2013].

<sup>4</sup> Beispielsweise mit Blick auf Übertragungskapazitäten.

<sup>5</sup> Hertel, in: Flechsig, a.a.O., S. 106.

<sup>6</sup> BVerfGE 83, 238 (296).

<sup>7</sup> Hertel, in: Flechsig, a.a.O., S. 106.

<sup>8</sup> Abs. 2 S. 1 Nr. 3 neu und S. 2 Nr. 2 nF.

<sup>9</sup> Vgl. Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT), Mitteilung v. 20.12.2012; [www.vprt.de](http://www.vprt.de).

<sup>10</sup> Vgl. Schwartmann, in: Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 2. Aufl. 2011, S. 70 mwN.

<sup>11</sup> BVerfGE 119, 181 (218) mwN.

<sup>12</sup> BVerfGE 119, 181 (44 ff.)

sich unter anderem aus dem Rundfunkstaatsvertrag.<sup>13</sup> Die genannten Programme waren auch schon bisher beauftragt, wenn auch nicht im SWR-Staatsvertrag. Vor diesem Hintergrund überzeugen die geäußerten Zweifel an der Einhaltung des Funktionsauftrages daher nicht.

Darüber hinaus wird der Auftrag auf den Online-Bereich nach Maßgabe des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages erstreckt.<sup>14</sup> Sofern hierin „eine unbegrenzte Veranstaltung von Web-Channels“<sup>15</sup> gesehen wird, mag dafür zwar einerseits die offene Formulierung „im Internet verbreitete Hörfunkprogramme“ bzw. „Telemedien“ im Rahmen der Angebote sprechen, andererseits besteht jedoch der klare Bezug zum Rundfunkstaatsvertrag, der diese Angebote hinreichend rechtlich begrenzt.<sup>16</sup>

Vor diesem Hintergrund überzeugen auch die hierzu geäußerten Zweifel nicht. Gegen die vorstehenden Änderungen bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

## **2. Besetzung der Aufsichtsgremien**

### **§ 14 Zusammensetzung des Rundfunkrats**

Die Größe des Rundfunkrates wurde beibehalten, die Zusammensetzung zum Teil geändert und die Nummerierung gestrafft. Künftig verliert die Landesregierung Rheinland-Pfalz ein Mitglied, dafür erhält der Verband Deutscher Sinti und Roma – Landesverband Rheinland-Pfalz – ein Mitglied im Rundfunkrat.<sup>17</sup>

Für den SWR als Anstalt des öffentlichen Rechts und seine Organe gilt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staats- und Gruppenferne, d.h. der Rundfunk darf weder dem Staat noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden.<sup>18</sup> Die Änderung entspricht damit schon länger geäußerten Überlegungen in der Literatur, die Staatsquote zu reduzieren.<sup>19</sup>

Lediglich neu zusammengefasst werden unter der neuen Nummer 4 künftig vier Mitglieder verschiedener Arbeitnehmerverbände: Des Deutschen Gewerkschaftsbundes – Landesbezirk Rheinland-Pfalz –, der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – Landesbezirk Rheinland-Pfalz – und des Deutschen Beamtenbundes Rheinland-Pfalz, darunter ein vom Deutschen Journalistenverband – Landesverband Rheinland-Pfalz – und der Fachgruppe Medien in der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – Landesbezirk Rheinland-Pfalz – entsandtes Mitglied. Soweit diese Gruppen bisher in den Nummern 5., 6., 7. und 15. enthalten waren, können diese künftig entfallen. Lediglich neu zusammengefasst werden auch unter der neuen Nummer 5 künftig vier Mitglieder verschiedener Arbeitgeber- und Berufsverbände: Die Landesvereinigung Rheinland-Pfälzischer Unternehmerverbände, die Arbeitsgemeinschaft der Handwerkskam-

---

<sup>13</sup> Vgl. *Hesse/Nickel*, in: Paschke/Berlit/Meyer (Hrsg.), *Hamburger Kommentar*, Art. 29 Rn. 1ff. mwN.

<sup>14</sup> Vgl. Abs. 2 S. 2 Nr. 2 bzw. S. 1 Nr. 6.

<sup>15</sup> In diese Richtung aber der VPRT, a.a.O. (Fn. 9).

<sup>16</sup> Im Zusammenhang mit Online-Angeboten sind anhängige Gerichtsverfahren abzuwarten.

<sup>17</sup> Neu ist auch, dass der Rundfunkrat auf Wunsch Fortbildungsveranstaltungen abhält (§ 13 Abs. 6 nF).

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 12, 205 (263); 73, 118 (182) – st.Rspr.

<sup>19</sup> Vgl. *Ricker/Schiwy*, *Rundfunkverfassungsrecht*, S. 231 mwN; *Radeck* in: *Flechsigt*, a.a.O., § 14 Rn. 13; *Hahn* in: *ders./Vesting*, *Kommentar zum Rundfunkrecht*, 3. Aufl. 2012, RStV § 11e Anh. Rn. 10f. mwN..

mern Rheinland-Pfalz, die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Rheinland-Pfalz und die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz. Soweit diese Gruppen bisher in den Nrn. 8., 9., 10. und 11. enthalten waren, können diese daher künftig ebenfalls entfallen.

Nach der Rechtsprechung ist der Begriff der gesellschaftlich relevanten Gruppen dynamisch zu verstehen, d.h. er hat Veränderungen im politischen und gesellschaftlichen Umfeld auch in der Zusammensetzung der Gremien Rechnung zu tragen.<sup>20</sup> Ein Anspruch oder subjektives Recht einer gesellschaftlichen Gruppe auf Vertretung in den Aufsichtsgremien besteht allerdings nicht.<sup>21</sup> Daher ist es letztlich eine politische Entscheidung, welche Gruppen berücksichtigt werden. Die Änderungen in der Zusammensetzung sind daher nicht zu beanstanden.

Es wird eine Begrenzung der Amtsdauer eingeführt. Künftig ist die erneute Entsendung eines Mitglieds höchstens für zwei Amtsperioden zulässig.<sup>22</sup> Damit können künftig einschließlich der aktuellen Amtsperiode maximal drei Perioden insgesamt erreicht werden.

Waren bei der Entsendung der Mitglieder Frauen bisher schon „angemessen zu berücksichtigen“ (Abs. 6 aF), so ist dabei künftig „ein angemessener Geschlechterproporz zu wahren“ (Abs. 6 S. 1 nF). In einigen Fällen „müssen“ sogar jeweils zu fünfzig vom Hundert Frauen und Männer entsandt werden (Abs. 6 S. 2). Dies betrifft zum einen die unter einer Nummer neu zusammengefassten Verbände, zum anderen die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, aber auch die Mitglieder des Landtags von Rheinland-Pfalz.<sup>23</sup>

In den anderen Fällen<sup>24</sup> muss bei der Nachfolge für ein Mitglied eine Frau entsandt werden, wenn zuvor ein Mann entsandt war, oder ein Mann, wenn zuvor eine Frau entsandt war (im Folgenden sog. Reißverschlussprinzip). Das Prinzip gilt allerdings nicht für die Verbände, die ausschließlich durch Frauen repräsentiert sind.<sup>25</sup>

Die Mitglieder der Organisationen werden nur entsandt und weisen keine demokratische Legitimation durch einen Wahlakt auf (vgl. § 14 Abs. 2). Gesetzliche Regelungen, die die entsendungsberechtigten Organisationen dazu verpflichten, bei der Entsendung ihrer Mitglieder nach dem Geschlecht zu differenzieren, beeinträchtigen nicht das für Wahlen geltende Demokratieprinzip. Eine solche Vorgabe könnte jedoch das Gebot der Staatsfreiheit der Aufsicht beeinträchtigen, das auch bei der Entsendung der Vertreter zu berücksichtigen ist.<sup>26</sup> Sinn und Zweck dieses Gebotes ist es jedoch, eine beherrschende Stellung des Staates gegenüber den gesellschaftlichen Organisationen zu vermeiden. Vorliegend geht es dagegen um eine Regelung, die für staatliche Vertreter und die Vertreter der entsendenden Organisationen gleichermaßen gilt. Der Grundsatz ist daher nach Sinn und Zweck nicht einschlägig.

---

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 1996, 781 (782).

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 1996, 781 (782); 1999, 175 (176).

<sup>22</sup> Abs. 4 S. 2 nF.

<sup>23</sup> Abs. 6 S. 2 iVm. Abs. 2 S. 2 Nr. 1 bis 3, 6, 10, 12, 14, 15, 17, 18, 20 und 25 sowie Abs. 3 S. 2 Nr. 1, 4, 5 und 9. Zu Ausnahmen bei den Übergangsregelungen sogleich (§ 41).

<sup>24</sup> Anm.: Abs. 6 S. 3 iVm. Abs. 2 S. 2 Nr. 19, wonach jeweils mindestens eine Frau und ein Mann entsandt werden müssen, betrifft das Land Rheinland-Pfalz nicht.

<sup>25</sup> Abs. 6 S. 5 iVm. Abs. 2 S. 2 Nr. 22 und 23 sowie Abs. 3 S. 2 Nr. 8.

In der gesetzlichen Vorgabe könnte aber eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Männern und Frauen (Art. 17 Abs. 3 S. 1 LV bzw. Art. 3 Abs. 2 S. 1) liegen, nämlich für all diejenigen Individuen, die aus diesem Grund nicht entsandt werden können. Ein gewünschter Bewerber bzw. eine Bewerberin kann allein deshalb nicht berücksichtigt werden, weil das verfügbare Kontingent für sein bzw. ihr Geschlecht bereits ausgeschöpft ist. Es widerspräche zudem noch dem Grundsatz, dass niemand wegen seines Geschlechtes benachteiligt oder bevorzugt werden darf (vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG bzw. Art. 17 Abs. 2 LV).

Als Rechtfertigung für diese Unterscheidung könnte jedoch Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bzw. Art. 17 Abs. 3 LV in Betracht kommen. Auch wenn der Wortlaut von Art. 17 Abs. 3 LV darauf hinzuweisen scheint, geht sein Regelungsgehalt nicht über denjenigen des Art. 3 Abs. 2 GG hinaus<sup>27</sup>, weshalb im Folgenden allein auf der Basis von Art. 3 GG weiter geprüft wird. Danach fördert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG).<sup>28</sup>

Eine Rechtfertigung setzte danach zunächst voraus, dass die gesetzliche Regelung auf die Beseitigung faktischer Nachteile, von denen Frauen auf Grund ihres Geschlechts betroffen sind, gerichtet ist und sie in ihrer konkreten Ausgestaltung geeignet und erforderlich ist, jenes Ziel zu erreichen. Schließlich müsste das Bedürfnis an der Beseitigung der faktischen Nachteile nach seiner Bedeutung geeignet sein, die konkret zu verzeichnende Beeinträchtigungen der Gleichheit bzw. der allgemeinen Handlungsfreiheit aufzuwiegen.

Mit der Regelung ist das Ziel verbunden, den Frauenanteil im Rundfunkrat künftig zu erhöhen.<sup>29</sup> Bezweckt wird ein „angemessener Geschlechterproporz“ für den jeweils zu besetzenden Rundfunkrat. Dabei ist die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu beachten. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits einmal zu einer Vorschrift des WDR-Gesetzes offen gelassen, ob Art. 3 Abs. 2 GG (a.F.) eine gesonderte Berücksichtigung von Fraueninteressen in den Kontrollgremien des Rundfunks gebiete, weil es jedenfalls Sache des Gesetzgebers sei diese zu erfüllen.<sup>30</sup> Das Mittel der Quotierung dürfte zur Erreichung dieses Zieles auch geeignet sein.<sup>31</sup> Die Entsendung von Frauen wird dadurch gefördert. Schließlich müsste das Mittel der 50-vom-Hundert-Quotierung erforderlich sein, d.h. es dürfte kein gleich geeignetes und grundrechtsschonenderes milderes Mittel geben. Als ein solches Mittel käme vorliegend beispielsweise der gesetzliche Appell an die entsendenden Organisationen in Betracht, künftig mehr Frauen zu entsenden. Allerdings galt dies auch schon bisher, ohne dass der Anteil an Frauen dadurch deutlich gestärkt wurde. Ein solcher Appell ist nicht gleich verbindlich und nicht gleich geeignet. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, das oben genannte Reißver-

---

<sup>26</sup> Hahn in: ders./Vesting, a.a.O., RStV § 11 e Anh., Rn. 9.

<sup>27</sup> Vgl. Caesar, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 17 LV, Rn. 25.

<sup>28</sup> Eine „paritätische Repräsentanz“ in allen gesellschaftlichen Bereichen auf dieser Grundlage wird von der Literatur abgelehnt, vgl. Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 3, Rn. 266 mwN; Caesar, in: Grimm/ders., Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 17, Rn. 26 mwN; Sacksofsky, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz-Mitarbeiterkommentar 2002, Art. 3 Rn. 355.

<sup>29</sup> Vgl. Übersicht über die Änderungen des SWR-Staatsvertrages 2012, S. 2; Quelle: www.stk-rlp.de.

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE 83, 238 (339) – Anm.: zu Art. 3 GG i.d.F. v. 1.1.1964, d.h. vor dem 15.11.1994.

<sup>31</sup> Bedenken wegen des Unterscheidungsverbotes bei Sachs, Quotenregelungen, ZG 2012, S. 57 und 65.

schlussprinzip für alle entsendenden Organisationen einzuführen. Das könnte zwar zunächst den Frauenanteil erhöhen, ihn aber im nächsten Rundfunkrat auch schon wieder reduzieren. Versteht man unter einem angemessenen Geschlechterproporz aber die Ausgewogenheit der Geschlechter innerhalb *desselben* Rundfunkrates, dann ist das Reißverschlussprinzip kein gleich geeignetes Mittel. Die 50-vom-Hundert-Quote für einige der entsendenden Organisationen ist daher erforderlich. Für andere Rundfunkanstalten bestehen vergleichbare Quotenregelungen.<sup>32</sup> Im Rahmen der Angemessenheit sind die betroffenen verfassungsrechtlichen Positionen gegeneinander abzuwägen. Der Ungleichbehandlung der individuell von der Nicht-Entsendung Betroffenen steht das aus Art. 3 Abs. 2 GG abgeleitete Gleichberechtigungsgesetz gegenüber. Bei den genannten Eingriffen ist zunächst daran zu erinnern, dass nach der Rechtsprechung kein subjektives Recht einer gesellschaftlichen Gruppe auf Vertretung in den Aufsichtsgremien besteht. Erst recht besteht daher kein Anspruch Einzelner. Die genannten Einschränkungen erscheinen daher nicht von großem Gewicht. Damit dürfte das aus Art. 3 Abs. 2 GG abgeleitete Gleichberechtigungsgesetz die Einschränkungen hinreichend legitimieren.

Gegen die Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

### **§ 15 Aufgaben des Rundfunkrates**

Wurde bisher die Wahl und Abberufung des Intendanten gemeinsam mit dem Verwaltungsrat entschieden, so entfällt künftig die Entscheidung des Verwaltungsrates. Er ist aber weiter bei der Auswahl zu beteiligen.<sup>33</sup> War bisher die Zustimmung des Rundfunkrates zur Berufung des Justitiars erforderlich, so erfolgt künftig die Berufung der Verwaltungsdirektion und der Juristischen Direktion ohne seine Zustimmung.<sup>34</sup> Für diese Entscheidungen ist jedoch künftig eine Zustimmung des Verwaltungsrates erforderlich.<sup>35</sup>

Bisher war die Zustimmung bei der Übernahme von Verpflichtungen im Wert von mehr als 10 Mio. DM erforderlich. Nachdem es zwischenzeitlich (Stand: 20. Juni 2012) auf 2,5 Mio. reduziert worden war, ist nun eine Zustimmung bei einer Summe von 5 Mio. Euro vorgesehen.<sup>36</sup> Die Norm enthält darüber hinaus einige redaktionelle Änderungen.

Der Rundfunkrat hat nach der Rechtsprechung als Organ der Rundfunkanstalt im Rahmen des ihm durch den Staatsvertrag zugewiesenen Aufgabenkreises zur Verwirklichung und Sicherung der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit beizutragen.<sup>37</sup> Die bisherigen Aufgaben des Rundfunkrates bleiben im Wesentlichen bestehen. Gegen die vorgenommenen Änderungen bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

---

<sup>32</sup> Vgl. § 17 Abs. 2 S. 1 NDR-Staatsvertrag und § 15 Abs. 1 S. 2 WDRG.

<sup>33</sup> Vgl. § 26 Abs. 1 S. 2, dazu sogleich.

<sup>34</sup> Vgl. § 15 Abs. 3 Nr. 3 nF.

<sup>35</sup> Vgl. § 21 Abs. 2 Nr. 1 nF, dazu sogleich.

<sup>36</sup> Vgl. § 15 Abs. 3 Nr. 8 nF.

<sup>37</sup> Vgl. BVerfGE 60, 53 (63).

## **§ 17 Sitzungen des Rundfunkrats**

Die lediglich für Mitglieder der Landesregierungen vorgesehene Möglichkeit, sich vertreten zu lassen, entfällt (Abs. 1 S. 3). Die Teilnahme von Mitgliedern des Personalrats ist künftig nicht mehr von einem Beschluss des Rundfunkrats abhängig (Abs. 3).

Neu ist eine Regelung, wonach Sitzungen des Rundfunkrates öffentlich sind (Abs. 4 S. 1). Die zwischenzeitlich vorgesehene Regelung, dass auch die Sitzungen der Ausschüsse öffentlich sind, ist dagegen entfallen. Nicht nur die Beschlüsse, sondern auch die Beratungsgrundlagen sollen veröffentlicht werden, wobei eine Veröffentlichung im Internet ausreichend ist (S. 3). Im Übrigen enthält die Norm redaktionelle Änderungen.

Nach der Rechtsprechung ist es unter anderem Aufgabe des Rundfunkrates, den Prozess der freien Meinungsbildung offen zu halten, und dafür Sorge zu tragen, dass die Vielfalt der vorhandenen Meinungen und Zielsetzungen in objektiver und ausgewogener Weise durch den Rundfunk vermittelt und das Gesamtprogramm von einseitiger Einflussnahme freigehalten wird.<sup>38</sup> Wegen seiner gesellschaftspluralen Zusammensetzung ist er der Öffentlichkeit in besonderer Weise verpflichtet. Die Änderung kommt auch der rechtspolitischen Forderung nach einer stärkeren Öffentlichkeit der Sitzungen des Rundfunkrates entgegen.<sup>39</sup> Gegen die Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

## **§ 18 Beschlüsse des Rundfunkrats**

Bisher war der Rundfunkrat im Wesentlichen beschlussfähig, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder anwesend waren. Künftig soll schon genügen, wenn mindestens die Hälfte anwesend ist. Bei der Wahl des Intendanten oder der Intendantin war der Rundfunkrat bisher beschlussfähig mit Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder, wenn mindestens jeweils die Hälfte der Stimmen der Mitglieder aus jedem Land enthalten war. Künftig genügt es bereits, wenn im Fall der Wahl der Intendantin oder des Intendanten (und der Beschlussfassung zur Hauptsatzung) mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder anwesend sind (Abs. 1 nF). Im Übrigen enthält die Norm im Wesentlichen redaktionelle Änderungen.

Durch die Wahl des Intendanten und der Genehmigung des Haushaltsplans verfügt der Rundfunkrat als „Anstaltsparlament“ über mittelbare Einflussmöglichkeiten auf das Programm.<sup>40</sup> Bei der konkreten Festlegung der Quoren zur Beschlussfassung dürfte, solange das Mehrheitsprinzip gilt, der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum besitzen.

Gegen die Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

---

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 60, 53 (66).

<sup>39</sup> Vgl. Hahn, in: ders./Vesting, a.a.O., RStV § 11 e, f Anh., Rn. 15 mwN.

<sup>40</sup> Vgl. Hahn, in: ders./Vesting, a.a.O., RStV § 11 e, f Anh., Rn. 17.

## **§ 20 Zusammensetzung des Verwaltungsrats**

Bisher bestand der Verwaltungsrat aus 15 Mitgliedern, künftig wird die Zahl auf 18 erhöht (Abs. 1 S. 1). Von den zusätzlichen Mitgliedern geht künftig eines an Baden-Württemberg und zwei an den Personalrat. Die Zahl der Mitglieder, die der Rundfunkrat aus seiner Mitte wählt, wird von bisher acht auf künftig neun erhöht (S. 2). Davon wählt der Rundfunkrat acht Mitglieder aus seiner Mitte, die nicht von den Regierungen der Länder oder den Landtagen entsandt worden sein dürfen; sechs davon müssen Mitglieder aus Baden-Württemberg und zwei aus Rheinland-Pfalz sein. Drei Mitglieder entsendet der Landtag von Baden-Württemberg, ein Mitglied der Landtag von Rheinland-Pfalz. Zwei Mitglieder entsendet die Landesregierung von Baden-Württemberg, ein Mitglied die Landesregierung von Rheinland-Pfalz. Musste bisher für alle Mitglieder ein Vertreter bestellt werden, so ist die Vertretung künftig lediglich optional. Künftig muss die Vertretung eines vom Rundfunkrat entsandten Mitglieds nicht selbst dem Rundfunkrat angehören.

Bei der Entsendung der Mitglieder ist – im Wesentlichen wie bei der Besetzung des Rundfunkrates – künftig ein angemessener Geschlechterproporz zu wahren. Von den nach Abs. 1 S. 2 gewählten Mitgliedern [d.h. den vom Rundfunkrat aus seiner Mitte gewählten] müssen hierzu auf Frauen und Männer je mindestens vierzig Prozent entfallen. Die Landesregierung Baden-Württemberg und der Personalrat müssen jeweils eine Frau und einen Mann entsenden. In den anderen Fällen gilt das oben bereits erwähnte Reißverschlussprinzip. Im Übrigen enthält die Norm im Wesentlichen redaktionelle Änderungen.

Die Größe des Rundfunk- und des Verwaltungsrates unterliegen einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.<sup>41</sup> Auf die Ausführungen zum Geschlechterproporz beim Rundfunkrat wird entsprechend verwiesen.

Gegen die Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

## **§ 38 Personalvertretung, Redaktionsstatut**

Neu aufgenommen wurde auch das sog. Redaktionsstatut. Es soll länderübergreifend die Mitwirkungsrechte der Programmbeschäftigten in Programmangelegenheiten regeln. Es soll insbesondere Regelungen über die besondere Organisation der Programmbeschäftigten und über ein Verfahren zur Beilegung von Konflikten in Programmfragen zwischen Programmbeschäftigten und ihren Vorgesetzten enthalten. Weitere Vorgaben enthält § 38 nicht.

Das Redaktionsstatut wird vom Intendanten aufgestellt und bedarf der Zustimmung des Rundfunkrats. Änderungen sind mit Zustimmung des Rundfunkrats und nur im Einvernehmen mit der konstituierten Vertretung der Programmbeschäftigten möglich. Im Übrigen enthält die Norm im Wesentlichen redaktionelle Änderungen.

---

<sup>41</sup> Vgl. BVerfGE 83, 130 (151).

Fragen der betrieblichen Mitbestimmung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten waren bisher in den Vorschriften des jeweils anwendbaren Personalvertretungsgesetzes geregelt.<sup>42</sup> Die Sonderregelungen tragen der Tatsache Rechnung, der Intendant oder die Intendantin für den verfassungsrechtlichen Programmauftrag verantwortlich ist (vgl. § 25 Abs. 1). Die gesetzlichen Vorschriften sind Ausdruck des Ausgleichs zwischen den jeweils verfassungsrechtlich geschützten Positionen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, daher ist der Spielraum für weitergehende Mitwirkungsrechte jenseits dieser gesetzlichen Tatbestände gering.<sup>43</sup> Möglich sind dagegen Vereinbarungen auf der betrieblichen Ebene in Gestalt arbeitsvertraglicher Einheitsregelungen.<sup>44</sup> Um eine solche Regelung handelt es sich bei den freiwilligen Redakteurstatuten zwischen Rundfunkveranstalter und Redakteuren. Vergleichbare Regelungen sind in anderen Staatsverträgen bereits vorhanden.<sup>45</sup>

Gegen die Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

### **3. Übergangsregelungen (§ 41)**

Bisher waren in § 41 insbesondere noch die Gründungs- und die Überleitungsphase geregelt. Diese Regelungen können künftig entfallen. Neu hinzugekommen sind Übergangsregelungen zur Dauer der Mitgliedschaft in Rundfunk- und Verwaltungsrat. Die Amtsperiode dauert wie bisher jeweils fünf Jahre.<sup>46</sup> Mit Inkrafttreten des Staatsvertrages (vgl. § 44) war erst nach Ablauf der Amtsperiode beider Gremien am 18. Januar 2013 zu rechnen.<sup>47</sup> Ob es sich dabei nur um eine kurze Übergangsphase im Sinne des § 16 Abs. 1 S. 2 und § 22 Abs. 1 S. 2 aF handeln würde, war nicht mit letzter Sicherheit abzusehen. Beide Gremien wurden daher zunächst noch auf der Grundlage des alten Staatsvertrages erneut besetzt.<sup>48</sup> Eine Übergangsregelung soll künftig verhindern, dass mit Inkrafttreten des neuen Vertrages erneut zu besetzen ist.

Nach dieser Regelung endet die laufende Amtsperiode des Rundfunkrats zwölf Monate, die des Verwaltungsrats achtzehn Monate nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags (Abs. 1). Mit dieser Übergangsregelung folgt der Entwurf der Sache nach einer Empfehlung des Wissenschaftlichen Dienstes vom 19. März 2012. Darin war als Alternative zu einer Änderung des vorhergehenden Staatsvertrages bereits vorgeschlagen worden, die Amtsdauer bis zu einem näher zu bestimmenden Zeitpunkt fortauern zu lassen. Allerdings wird darin vorgeschlagen, für Mitglieder des Rundfunk- und Verwaltungsrates jeweils die gleiche Fortdauer anzuordnen. Sachliche Gründe für die unterschiedliche Fortdauer sind nicht ersichtlich.

Die Mitgliedschaft im Rundfunkrat und die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat schließen sich gegenseitig aus.<sup>49</sup> Wegen dieser Inkompatibilitätsregelung in Verbindung mit dem zeitlich

---

<sup>42</sup> Vgl. §§ 98 – 105 Personalvertretungsgesetz für das Land Baden-Württemberg (GBl. 1996, 205).

<sup>43</sup> *Binder*, in: Paschke/Meyer/Berlit, Hamburger Kommentar, 1. Aufl. 2008, Art. 70 Rn. 30.

<sup>44</sup> BAG NZA 2002, S. 397.

<sup>45</sup> Vgl. § 31 WDRG und § 40 NDR-Staatsvertrag.

<sup>46</sup> Vgl. § 16 Abs. 1 S. 1 und § 22 Abs. 1 S. 1 nF.

<sup>47</sup> Vgl. LT-Drs. 16/1244 und 16/1245.

<sup>48</sup> Vgl. LT-Drs. 16/39 sowie 16/1538.

<sup>49</sup> Vgl. § 13 Abs. 3 S. 2 nF.

versetzten Ende für beide Gremien durch die Übergangsregelung könnten amtierende Mitglieder nicht in das jeweils andere Gremium gewählt werden. Ein Wechsel wäre nur nach einer Karenzzeit möglich. Für aktuelle Mitglieder des Rundfunkrates, die in den Verwaltungsrat wechseln wollen, beträgt dieser Zeitraum nur sechs Monate. Für Mitglieder des Verwaltungsrates, die in den Rundfunkrat wechseln wollen, beträgt er hingegen 4,5 Jahre. Sachliche Gründe für diese Unterscheidung sind ebenfalls nicht ersichtlich.

Die laufende Amtsperiode des Rundfunkrats gilt als erste Entsendung im Sinne des § 14 Abs. 4 Satz 2 (§ 41 Abs. 2). Damit sind künftig für aktuelle Mitglieder des Rundfunkrats maximal drei Amtsperioden möglich. Dies ist unabhängig davon, ob bestimmte Mitglieder bereits vor der aktuellen Mitgliedschaft mehrfach Mitglieder des Rundfunkrates gewesen sind. Für alle anderen gilt, dass künftig maximal zwei Amtsperioden möglich sind.

Es wird auch auf die Regelung zum angemessenen Geschlechterproporz verwiesen, soweit diese Rheinland-Pfalz betrifft.<sup>50</sup> In denjenigen Fällen, in denen jeweils zu fünfzig vom Hundert Frauen und Männer entsandt werden müssen (§ 14 Abs. 6 S. 2), d.h. bei den Vertreterinnen und Vertretern der neu unter den Nummern 4 und 5 zusammengefassten Verbände gilt die vorgesehene Quotierung erst ab der zweiten Amtsperiode. Für die Mitglieder des Landtags (Nr. 1) und der kommunalen Spitzenverbände (Nr. 8) gilt die Regelung dagegen unmittelbar. Sachliche Gründe für diese Unterscheidung sind nicht ersichtlich.

Die konkrete Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit ist eine Sache des (Landes-)Gesetzgebers, dem insbesondere bei der Bildung der Kontrollgremien ein Gestaltungsspielraum zukommt.<sup>51</sup> Dies gilt erst recht für zeitlich nur befristete Übergangsregelungen zu diesen Gremien. Sofern diese beispielsweise dazu führen, dass einige der neuen Vorschriften für einige entsendenden Organisationen oder Gremienmitglieder später greifen als für andere, ist zudem erneut darauf hinzuweisen, dass schon kein Anspruch auf Vertretung in den Aufsichtsgremien besteht.<sup>52</sup>

Gegen die Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

---

<sup>50</sup> Vgl. § 41 Abs. 3: § 14 Abs. 6 Satz 2 gilt in den Fällen des § 14 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 und 5 ab der zweiten Amtsperiode, für die der Rundfunkrat nach diesem Staatsvertrag zusammengesetzt ist.

<sup>51</sup> BVerfGE 83, 238 (296).

<sup>52</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 1996, 781 (782); 1999, 175 (176).

### **C. Zusammenfassung**

1. Beim Programmauftrag wird künftig anstelle zweier formal eigenständiger Landesfernsehprogramme ein gemeinsames Fernsehprogramm beauftragt. Weitere Hörfunkprogramme werden in den Staatsvertrag integriert und können mit UKW-Frequenzen unterstützt werden. Der Auftrag umfasst künftig auch den Online-Bereich. Gegen die vorstehenden Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

2. Bei der Besetzung der Aufsichtsgremien wird die Größe des Rundfunkrates beibehalten, die Zusammensetzung aber zum Teil geändert und die Nummerierung gestrafft. Künftig verliert die Landesregierung Rheinland-Pfalz ein Mitglied, dafür erhält der Verband Deutscher Sinti und Roma – Landesverband Rheinland-Pfalz – ein Mitglied im Rundfunkrat. Künftig ist die erneute Entsendung eines Mitglieds höchstens für zwei Amtsperioden zulässig. Es gibt eine neue Regelung für einen angemessenen Geschlechterproporz. In einigen Fällen – u.a. für die Mitglieder des Landtags von Rheinland-Pfalz – müssen künftig jeweils zu 50 vom Hundert Frauen und Männer entsandt werden. In den anderen Fällen müssen bei der Nachfolge für ein Mitglied eine Frau entsandt werden, wenn zuvor ein Mann entsandt war oder umgekehrt (sog. Reißverschlussprinzip). Gegen die vorstehenden Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

3. Nach den Übergangsregelungen endet die laufende Amtsperiode des Rundfunkrats zwölf Monate, die des Verwaltungsrats achtzehn Monate nach Inkrafttreten des Staatsvertrags. Wegen des Verbotes der gleichzeitigen Mitgliedschaft können daher amtierende Mitglieder künftig nicht in das jeweils andere Gremium gewählt werden. Ein Wechsel wäre nur nach einer für beide Gremien unterschiedlich langen Karenzzeit möglich. Künftig sind für aktuelle Mitglieder des Rundfunkrats maximal drei Amtsperioden möglich. Dies ist übrigens unabhängig davon, wie oft sie vor der aktuellen Mitgliedschaft bereits Mitglied des Rundfunkrates gewesen sind. Darüber hinaus erwähnt der Entwurf auch erstmals Mitwirkungsrechte der Programmbeschäftigten in Programmangelegenheiten durch ein sog. Redaktionsstatut. Gegen die vorstehenden Änderungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.