

Das Gebot der Staatsferne im Kontext von staatlicher Beeinflussung und ausländischen Bedrohungen: Eine Analyse der heutigen Herausforderungen

Thorsten Schmiede und Sabine Christmann

I. Einleitung

Das Gebot der Staatsferne des Rundfunks blickt in Deutschland auf eine lange Entwicklungsgeschichte und Rechtsprechungstradition des Bundesverfassungsgerichts¹. Die Rundfunkfreiheit genießt über Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention zwar in allgemeiner Form europaweiten Schutz und setzt der staatlichen Einflussnahme und den Verboten Grenzen. In Deutschland hat der Grundsatz der Staatsferne der Medien im deutschen Medienrecht dagegen „eine besondere, europaweit einzigartige Ausprägung erfahren“², die sich vor allem mit der deutschen Geschichte erklären lässt.

Ursprünglich resultierte das Gebot der Staatsferne aus dem „Rundfunkprivileg“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen binnenpluraler Organisation³. Seitdem hat es verschiedentlich Konkretisierung und Weiterentwicklungen erfahren, die sich auch auf den Maßstab der Beurteilung ausgewirkt haben: So lässt sich in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine gewisse Anpassung des ursprünglichen Konzeptes der Staatsfreiheit⁴ hin zu einem Gebot einer „hinreichenden“ Staatsferne⁵ erkennen.

Gleichzeitig lag das Hauptaugenmerk der Rechtsprechung und der Medienordnung auf dem Schutz vor Instrumentalisierung des Rundfunks durch innerstaatliche Institutionen. Das zeigt sich auch an der Schutzarchitektur, die im Medienstaatsvertrag zur Gewährleistung von Staatsferne angelegt ist,

1 Zur Entstehungsgeschichte: A. Paulus/P. Nölscher in ZUM 2017, S. 177, 180.

2 W. Kreißig in: AfP 2023, S. 389.

3 Paulus/Nölscher, a.a.O.

4 BVerfGE 31, 314, 329, BVerfGE 121, 30, 52f.

5 BVerfGE 136, 9, 28; Kritisch hierzu: Abweichendes Votum Paulus, a.a.O. BVerfGE 136, 9, 61.

und die teilweise und lediglich entsprechend auf ausländische öffentliche und staatliche Stellen anzuwenden sind (§ 53 Abs. 3 Satz 3 MStV, eingehend dazu unter III.). Gerade in jüngster Zeit zeigt sich jedoch, dass die Gefahr von Staatspropaganda und staatlicher Einflussnahme auf die innerstaatliche Meinungsbildung verstärkt aus dem Ausland erfolgt.⁶ Vor diesem Hintergrund aber auch im Hinblick auf aktuelle Fälle und Regulierungsansätze im europäischen Kontext (DSA, EMFA) haben die Medienanstalten die Sicherung der Staatsferne in den Medien zum Schwerpunktthema für 2023 erklärt⁷ und hatten bereits 2022 im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum EMFA die Erhebung des Staatsfernegebots zum europäischen Standard gefordert.⁸ Insbesondere auch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) hat in ihrer Stellungnahme zum EMFA auf die unzureichende Berücksichtigung des Grundsatzes der Staatsferne hingewiesen.⁹

Die Frage, die sich schon aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt: Ist mit der fortschreitenden Konvergenz der Medien die Sonderrolle und damit die Rechtfertigung für einen besonders stringenten Schutz der Unabhängigkeit und Freiheit des Rundfunks vor staatlichen Einflüssen entfallen? Oder bedarf es stattdessen und gerade im Hinblick auf die Konvergenz der Schließung bestehender Regelungslücken, um dem verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag zum Schutz der Rundfunkfreiheit gerecht zu werden, oder jedenfalls verschiedener Klarstellungen, z.B. wann ausländische Personen als staatsnah zu qualifizieren sind und ob und in welchem Umfang des Gebots der Staatsferne auch auf ausländische Staatsbeteiligungen anwendbar ist?

II. Verfassungsrechtliche Verankerung des Gebots der Staatsferne und die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Im Hinblick auf die zahlreichen Darstellungen soll an dieser Stelle von einer detaillierten Aufbereitung der verfassungsrechtlichen Verankerung

6 H. Gersdorf, BB 2022, 41 ff.

7 <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/staatsferne-der-medienaufsicht-sichern-und-medienvielfalt-fuer-die-nutzerinnen-und-nutzer-ge-waehrleisten>.

8 <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/staatsferneg-ebot-fuer-medien-muss-europaeischer-standard-werden>.

9 https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Reden_und_s-onstige_Beitraege/Stellungnahme_KEK_EMFA.pdf.

des Gebots der Staatsferne abgesehen werden. Für die Beantwortung der oben genannten Frage sind allerdings folgende Gesichtspunkte noch einmal festzuhalten.

1. Schutzzweck des Gebots der Staatsferne

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält den verfassungsrechtlichen Auftrag an den Staat sicherzustellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet¹⁰, einseitiger Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung vermieden oder dass der Rundfunk einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird¹¹. Gleichzeitig ist es dem Staat nicht nur versagt, mittelbar oder unmittelbar Unternehmen zu beherrschen, die Rundfunksendungen veranstaltet¹², sondern auch mittelbar oder auch nur subtil Einfluss zu nehmen, wie es typischerweise bei Fragen der Finanzierung¹³ oder besonders bei Zulassungsentscheidungen¹⁴ droht. Zudem dürfen dem Staat zuzurechnende Einrichtungen keinen dominierenden Einfluss auf Veranstalter oder Programm haben.¹⁵

Maßstab für die Bewertung des Schutzniveaus des Staatsfernegebots ist also, inwiefern die Verwirklichung von freier Meinungsbildung frei von staatlicher Einflussmöglichkeit erfolgen kann.¹⁶ Staatsferne bedeutet insofern auch vollständige Freiheit des Rundfunks vor staatlicher Berührung oder ein absolutes Trennungsgebot¹⁷. Es ist eine „weitgehende Staatsferne zur Verwirklichung der freien Meinungsbildung anzustreben“¹⁸ zur „Wahrung einer hinreichenden Staatsferne“¹⁹.

Kein direkter Maßstab ist dagegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) oder der Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG)²⁰, auch

10 BVerfGE 57, 295, 319, eingehend: E 136, 9, 28 ff.

11 BVerfGE 57, 295, 323; E 73, 118, 153.

12 BVerfGE 121, 30, 52f.

13 BVerfGE 90, 60, 88f.

14 BVerfGE 97, 298, 313.

15 G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz/C. Grabenwarter, GG Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 830.

16 BVerfGE 73, 118, 190.

17 BVerfGE 121, 30, 53.

18 BVerfGE 121, 30, 53.

19 BVerfGE 136, 9, 28.

20 So auch: J. Skrzypczak in: Die Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung, S. 161 f.

wenn die Freiheit der Meinungsbildung für ein demokratisches Gemeinwesen schlechthin konstitutiv ist²¹. Ebenso wenig ist zu prüfen, ob die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (Art. 21 Absatz 1 GG) unmittelbar berührt wird²². Entscheidend ist also nicht, ob eine staatliche oder politische Einflussnahme auf innerdeutsche Wahlen zielt, sondern es geht um die Sicherung der Vielfalt und der freien Meinungsbildung vor politischer Instrumentalisierung des Rundfunks²³.

An dieser Stelle unterscheidet sich das deutsche Verfassungsrecht von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und geht deutlich über das Schutzniveau in Art. 10 EMRK hinaus, der vor allem als behördliches Zensur- und weniger als umfassendes Beeinflussungsverbot konzipiert ist. Auch nach der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte adressiert Art. 10 EMRK lediglich die Dominanz ökonomischer, politischer oder staatlicher Institutionen gegenüber Rundfunkveranstaltern, schließt dagegen nicht eine staatliche Finanzierung oder Beteiligung aus.²⁴

2. Funktionales Verständnis von Staatsferne

Das Gebot der Staatsferne erschöpft sich auch nicht in einem Trennungsgebot zwischen Staat und Rundfunk, sondern ist auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten²⁵, jedoch nur, sofern diese einen beherrschenden Einfluss nehmen könnten, als ein grundsätzliches Verbot von Minderheitsbeteiligungen. Wer in diesem Sinne als staatlich oder staatsnah zu betrachten ist, bestimmt sich nach einer funktionalen Betrachtungsweise.²⁶ Maßgeblich ist insofern, ob eine Person staatlich politische Entscheidungsmacht innehat oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat steht und insoweit in besonderer Weise auf die Zustimmung einer breiteren Öffentlichkeit verwiesen ist.

21 BVerfGE 121, 30, 63; E 158, 389, 417; vgl. Gersdorf, K&R, 2022, 41, 44.

22 Dies ist lediglich bei der funktionalen Bestimmung der persönlichen Reichweite des Staatsferne maßgeblich; dazu sogleich unter II.2.

23 BVerfGE 90, 60, 88, E 136, 9, 36.

24 EGMR NVWZ-RR 2014, 48, 52f.

25 BVerfGE 121, 30, 53.

26 BVerfGE 136, 9, 53 ff.

III. Einfachgesetzliche Umsetzung und verfassungsrechtlich relevante Regelungslücken

Erstmals mit dem 10. RÄStV wurde gesetzlich eine rundfunkrechtliche Vorschrift eingeführt, die gemäß der amtlichen Begründung klarstellt, dass „bestimmten Personen, Personengruppen oder Institutionen keine Zulassung für die Verbreitung bundesweiter privater Rundfunkprogramme erteilt werden kann. Dieser Ausschluss erfolgt mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne des Rundfunks, um staatlichen oder öffentlichen Einfluss zu begrenzen.“). Diese Vorschrift wurde unverändert im Medienstaatsvertrag in § 53 Abs. 3 MStV übernommen.

Diese Inkompatibilitätsregelungen des § 53 Abs. 3 Satz 1 MStV sind dabei Ausdruck des verfassungsrechtlichen Gebots der Staatsferne²⁷.

Die einfachgesetzliche Norm des § 53 Abs. 3 MStV regelt mehrere Tatbestände in Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gebots, die unzulässig sind, wobei der Gesetzgeber nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Bestimmung des zur Umsetzung der Staatsferne Erforderlichen eine Einschätzungsprärogative hat²⁸. Das Bundesverfassungsgericht sieht einen Gesetzgebungsauftrag dahingehend, dass das einfache Rundfunkrecht staatlichen Beeinflussungs- bzw. Übernahmeversuchen zuverlässig entgegenwirken muss, um zu verhindern, dass der Rundfunk dem Staat oder einer gesellschaftlichen Gruppe durch politische Instrumentalisierung ausgeliefert wird²⁹. Die einfachgesetzliche Inkompatibilitätsvorschrift setzt deshalb bei den Tatbeständen an das vom Bundesverfassungsgericht konkretisierte Beherrschungsverbot an.

Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten, ob die Regelung in § 53 Abs. 3 MStV dabei die verfassungsrechtlichen Leitgrundsätze regelt oder ob verfassungsrechtliche Fallkonstellationen nicht erfasst werden und insofern § 53 Abs. 3 MStV verfassungswidrige Regelungslücken enthält, die durch den Gesetzgeber im Wege der Ergänzung des § 53 Abs. 3 MStV zu schließen sind³⁰.

27 U.a. so auch Kommentar zum MStV D. Dörr in: R. Hartstein/W. Ring/J. Kreile u.A., § 53 Rdn. 13.

28 BVerfG, Urteil v. 12.03.2008, Az. 2 BvF 4/03, Rdn. 127.

29 BVerfGE 90, 60 (88), vgl. auch BeckOK-Martini § 53 MStV Rdn. 21.

30 Ob diese Regelungslücke alternativ im Wege einer verfassungskonformen Auslegung zu schließen wären, soll hier nicht weiter vertieft werden.

1. Staatsrundfunk und Zurechnungstatbestände

Primär ist dem Staat selbst die Veranstaltung von Rundfunk untersagt. Zudem dürfen aber dem Staat zuzurechnende Einrichtungen keinen dominierenden Einfluss auf Veranstalter oder Programm haben. Diesen Fall will § 53 Abs. 3 S. 1 MStV erfassen, da eine Rundfunkzulassung nicht an juristische Personen des öffentlichen Rechts erteilt werden darf.

Der Staat darf nicht nur selber keinen Rundfunk veranstalten. Er darf auch keinen bestimmenden Einfluss nehmen können³¹. Schutzzweck ist hier, dass jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks verhindert werden soll. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich auch nur zu einer staatsfernen, nicht aber staatsfreien Ausgestaltung des Rundfunks verpflichtet.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts soll über das Gebot der Staatsferne jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden. Sie erschöpft sich nicht in einem reinen Beherrschungsverbot. Es sollen auch mittelbare und subtile Einflussnahmen des Staats verhindert werden. Entscheidend kann deshalb nicht nur der nominale Anteil am Kapital oder den Stimmrechten sein, sondern die Möglichkeit, auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte Einfluss zu nehmen³².

§ 53 Abs. 3 S. 2 MStV erweitert das Gebot der Staatsferne folglich auf verbundene Unternehmen gem. § 15 AktG. Dies setzt eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung der juristischen Person des öffentlichen Rechts an dem (lizenzbeantragenden) privatrechtlichen Unternehmen voraus. Für eine Zurechnung als verbundenes Unternehmen ist demnach erforderlich, dass die Möglichkeit besteht, die Gesellschaft zu einem bestimmten Handeln zu veranlassen³³. Es muss demnach – über die Beteiligungsebenen vom Rundfunkveranstalter bis zu der dahinterstehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts – eine formale oder faktische Stimmrechtsmehrheit vorliegen. Eine faktische Stimmrechtsmehrheit liegt vor, wenn ein Unternehmen zwar weniger als die Hälfte der Stimmrechte besitzt, aber so viele Stimmrechte innehat, dass sich diese auf einer Gesellschafterversammlung wie eine Mehrheit auswirken. Eine Sperrminorität genügt nicht.

Schon aber bei weiteren Fallkonstellationen ist die Reichweite der Inkompatibilitätsregelungen dem § 53 Abs. 3 MStV nicht eindeutig zu entnehmen.

31 BVerfG 121, 30, 53.

32 BVerfG 121, 30 (53), 136, 9 (36)).

33 U. Hüffer, Kommentar zum AktG, § 17 Rn. 9 und 10.

2. Parlamentsfernsehen

Nicht eindeutig geregelt nach dem Wortlaut ist etwa die Zulässigkeit von Parlamentsfernsehen. Nach der Entscheidungspraxis der ZAK zur Inkompatibilitätsregelung des § 53 Abs. 3 Satz 1 MStV³⁴ besteht für das Parlamentsfernsehen ein einfachgesetzliches Zulassungshindernis. Die ZAK hatte entschieden, dass der deutsche Bundestag der (identischen) Vorgängerregelung des § 53 Abs. 3 Satz 1 MStV unterfällt. Offen gelassen hatte die ZAK die Subsumtion des Deutschen Bundestags unter die gesetzliche Formulierung „juristische Personen des öffentlichen Rechts“. Einerseits wurde darauf abgestellt, dass der Deutsche Bundestag selbst eine eigenständige Verwaltung besitzt und sich als – insoweit selbstständiger – Verwaltungsträger betätigt. Demnach wäre er unmittelbar als juristische Person des öffentlichen Rechts anzusehen. Andererseits wurde ergänzend darauf abgestellt, dass das gesetzliche Verbot bereits für (staatsfernere) juristische Personen des öffentlichen Rechts gilt und die gesetzliche Regelung im Wege einer verfassungskonformen Auslegung erst recht Verfassungsorgane des Staates erfassen muss.

3. Parteien und Rundfunkveranstaltung

Nach § 53 Abs. 3 S.1 MStV dürfen auch Parteien keinen Rundfunk veranstalten. Diese einfachgesetzliche Inkompatibilität folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁵. Denn die Parteien bilden einen Transmissionsriemen zwischen Staat und Gesellschaft: Sie nehmen eine verfassungsrechtliche Mittlerfunktion wahr, die sie in den Staat hineinwirken lässt. Sie üben dadurch nachhaltigen Einfluss auf die Besetzung oberster Staatsämter aus, beeinflussen die Bildung des Staatswillens und sind mit Staatsorganen personell eng verflochten. Bloße Minderheitsbeteiligungen von Parteien sind nach dem Bundesverfassungsgericht jedoch zulässig³⁶. Auch in dieser Fallkonstellation bleiben rechtliche Fragen zur Reichweite des § 53 Abs. 3 MStV bestehen. Nicht eindeutig erfasst ist vom Wortlaut des § 53 Abs. 3 MStV der Fall, dass Rundfunk durch ein Parteimitglied veranstaltet werden soll.

34 ZAK Entscheidung vom 15.03.2011 zum Parlamentsfernsehen.

35 BVerfG, Urteil v. 12.03.2008, Az. 2 BvF 4/03; vgl. D. Dörr in: R. Hartstein/W. Ring/J. Kreile Kommentar zum MStV, § 53 MStV Rdn. 12.

36 BVerfG, Urteil v. 12.03.2008, Az. 2 BvF 4/03.

Der Wortlaut des § 53 Abs. 3 MStV normiert ausdrücklich nur eine Unvereinbarkeit für die Partei selbst. Anderes gilt etwa für juristische Personen des öffentlichen Rechts, bei denen sich das Verbot explizit auf die gesetzlichen Vertreter und leitenden Bediensteten erstreckt. Eine entsprechende ausdrückliche Regelung findet sich für Parteien nicht.

Zur Bestimmung der Reichweite der Inkompatibilitätsregelung ist dabei auf die verfassungsrechtlichen Leitgedanken zurückzugreifen. Das Bundesverfassungsgericht legt ein funktionales und weites Verständnis staatsnaher Vertreter zugrunde³⁷. Demnach zählen nicht nur die Vertreter der Länder, des Bundes und der Kommunen zu den staatsnahen Vertretern, sondern auch die Vertreter der politischen Parteien. Zwar seien politische Parteien und ihre Vertreter grundsätzlich nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus. Bei funktionaler Betrachtungsweise sind sie im vorliegenden Kontext jedoch als staatsnah zu qualifizieren und damit den staatlichen Mitgliedern gleichzusetzen. Gemäß Art. 21 Abs. 1 GG wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit³⁸. Dies gelte insbesondere für führende Personen in den Parteien, die in herausgehobener Funktion für eine politische Partei Verantwortung tragen. Wer in Parteien in herausgehobener Funktion Verantwortung trägt, ist hierdurch unweigerlich in staatlich-politische Entscheidungszusammenhänge und den Wettbewerb um Amt und Mandat eingebunden³⁹.

Legt man diese verfassungsrechtlichen Grundsätze zugrunde, dann würde § 53 Abs. 3 MStV hier eine verfassungswidrige Regelungslücke enthalten. Insbesondere sind vom Wortlaut der Norm nicht Personen in herausgehobener Verantwortung in einer politischen Partei erfasst. Die Norm müsste ergänzt werden und es wäre auch klarzustellen, ob und welche Personen eine herausgehobene Stellung einnehmen. Denkbar wäre etwa, auf Ämter oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene abzustellen. Insgesamt hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Unvereinbarkeitsregelungen der staatsfernen Mitglieder einen erheblichen Wertungs- und Typisierungsspielraum. In jedem Fall müsste dies für den Parteivorstand gem. § 11 PartG gelten. Dieser ist Leitungsorgan einer politischen Partei. Gemäß § 11 Abs. 3 des Parteiengesetzes führt er die Geschäfte der Partei und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich.

37 BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 – 1 BvF 1/11 und 1 BvF 4/11 Rdn. 57 ff.

38 vgl. BVerfGE 107, 339, 358 f. m.w.N.).

39 BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 – 1 BvF 1/11 und 1 BvF 4/11 Rdn. 78.

4. Rundfunkveranstaltung und Abgeordnete

Unklar ist auch die Reichweite der Inkompatibilitätsvorschrift des § 53 Abs. 3 MStV bezüglich der Rundfunkveranstaltung durch einen Parlamentsabgeordneten. § 53 Abs. 3 MStV umfasst juristische Personen des öffentlichen Rechts selbst und (nur) deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete. Zwar verfügt ein Mandatsträger über weit überdurchschnittlichen politischen Einfluss und Gestaltungskraft. Dennoch sind einzelne Mandatsträger nur ein verhältnismäßig kleiner Bestandteil eines Parlaments, welches in der Regel über eine Vielzahl von Abgeordneten verfügt. Es dürfte daher durchaus infrage gestellt werden, ob dies genügt, um zumindest als leitender Bediensteter zu gelten. Ob dieses einfachgesetzliche Ergebnis der verfassungsrechtlichen Wertung entspricht, ist im Licht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entscheiden⁴⁰. Wie bereits ausgeführt, bedarf es bei der Bestimmung, wer im Hinblick auf die anteilmäßige Beschränkung als staatlich bestelltes Mitglied zu gelten hat, einer eigenen, funktionalen Betrachtung. Maßgeblich ist hierfür, ob es sich um eine Person handelt, die staatlich-politische Entscheidungsmacht innehat oder im Wettbewerb um ein hierauf gerichtetes öffentliches Amt oder Mandat steht und insoweit in besonderer Weise auf die Zustimmung einer breiteren Öffentlichkeit verwiesen ist. Hierzu gehören zunächst all diejenigen, die mit einem allgemeinen Mandat in einem öffentlichen Amt politische Verantwortung tragen, soweit sie ein Interesse an der Instrumentalisierung des Rundfunks für ihre Zwecke der Machtgewinnung oder des Machterhalts haben können.

Dies sind Mitglieder einer Regierung⁴¹, Abgeordnete und politische Beamtinnen und Beamte⁴². Insofern sind nach dem Bundesverfassungsgericht auch Abgeordnete explizit vom Staatsfernegebot umfasst. Dies wäre in der Inkompatibilitätsvorschrift des § 53 Abs. 3 MStV klarzustellen.

40 BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 – 1 BvF 1/11 und 1 BvF 4/11 Rdn. 57 ff.

41 vgl. BVerfGE 73, 118 <182>; 83, 238 <323>.

42 vgl. auch SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 1997 - Vf. 13-II-96 -, NVwZ-RR 1998, S. 345, 347; C. Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 175.

5. Besetzung von Aufsichtsgremien durch staatliche oder staatsnahe Vertreter

Nicht erfasst ist bisher einfachgesetzlich die Besetzung von Aufsichtsgremien von Rundfunkveranstaltern mit staatlichen oder staatsnahen Mitgliedern. Das Bundesverfassungsgericht sieht insbesondere in seinem Urteil zum ZDF-Staatsvertrag eine Begrenzung der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für erforderlich an. Im Rahmen der geltenden Rundfunkordnung leiten sich verfassungsrechtlich aus den Anforderungen an die Vielfaltssicherung und dem Gebot der Staatsferne für die Ausgestaltung der Aufsichtsgremien begrenzende Maßgaben ab. Der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder ist deshalb gesetzlich in den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu begrenzen. Ihr Anteil darf damit ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen. Mit dem Gebot der Staatsferne sind nicht vereinbar Regelungen, die die staatlichen und staatsnahen Mitglieder in die Lage versetzen, als Gesamtheit Entscheidungen allein durchzusetzen oder zu blockieren. Ungeachtet aller Brechungen der verschiedenen Interessen muss insoweit schon die Möglichkeit eines solchen Zusammenwirkens ausgeschlossen werden. Hierin erschöpfen sich die Anforderungen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht. Das Gebot der Staatsferne will nicht nur die Möglichkeit eines konzertierten Zusammenwirkens der staatlichen und staatsnahen Mitglieder verhindern; die Wahrscheinlichkeit eines solchen Zusammenwirkens sollte schon durch deren plurale Zusammensetzung weitgehend eingeschränkt werden. Es zielt vielmehr schon prinzipiell auf eine Begrenzung der Einflussnahme von Mitgliedern, deren Perspektive in besonderer Weise von dem Wettbewerb um Amt und Mandat geprägt und damit in politische Gesamtprogramme rückgebunden ist⁴³. Hinreichend ausgeschlossen ist ein bestimmender Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in diesem Sinne nur dann, wenn jedem staatlichen und staatsnahen Mitglied mindestens zwei staatsferne Mitglieder gegenüberstehen und somit der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigt⁴⁴.

43 BVerfGE 12, 205ff, 263.

44

Während diese verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Gremienbesetzung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk einfachgesetzlich umgesetzt wurden, gelten keine entsprechenden Beschränkungen für die einem dem Rundfunkrat (öffentlich-rechtlicher Rundfunk) als Kontrollorgan entsprechenden Aufsichtsräte (privater Rundfunk). Fraglich ist damit, ob diese Erwägungen im dualen System nicht auch auf den privaten Rundfunk entsprechend anzuwenden sind. Ein Auseinanderfallen der Staatsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und bei privaten Rundfunkveranstaltern würde andernfalls zu Wertungswidersprüchen führen. Dies spricht dafür, dass – sofern ein privater Rundfunkveranstalter oder dessen zuzurechnende Gesellschaften über entsprechende Gremien verfügt – diese nur bis zu der vom BVerfG vorgesehenen Grenze mit staatlichen oder staatsnahen Mitgliedern besetzt werden dürfen. Wenn eine entsprechende Grenze bereits bei öffentlich-rechtlichen Aufsichtsgremien besteht, wo grundsätzlich eine binnenpluralistische Struktur herrscht, müsste eine Grenze erst recht bei privaten Rundfunkveranstaltern gelten⁴⁵.

Aus diesem Grund scheint die Ergänzung des § 53 Abs. 3 MStV um eine zulässige Grenze für staatsnahe Mitglieder in den Aufsichtsgremien verfassungsrechtlich geboten, um zu verhindern, dass staatsnahe Mitglieder des Gremiums Entscheidungen alleine durchsetzen oder blockieren können. Denkbar wäre, dass die Zahl der staatsnahen Mitglieder des Aufsichtsorgans entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt werden.

IV. Ausländische Beeinflussung und entsprechende Anwendung des Gebots der Staatsferne

Während es zum Grundsatz der Staatsferne innerstaatlicher Stellen eine lange Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts gibt, existiert bislang keine höchstrichterliche Entscheidung dazu, ob und unter welchen Voraussetzungen dieser Grundsatz auf ausländische staatliche Stellen übertragbar ist⁴⁶. Gleichwohl hat der Gesetzgeber in § 53 Abs. 3 Satz 3 MStV ausländische öffentliche und staatliche Stellen ausdrücklich adressiert, so dass § 53 Abs. 3 Satz 1 MStV auch für diese entsprechend gilt. Auch wenn es

45 Wegen Art. 111a BV ist dies für Bayern anders zu beurteilen.

46 Zur Unzulässigkeit der Beteiligung von RT DE an Megaradio Mega Radio SNA, vgl. <https://www.mabb.de/uber-die-mabb/presse/pressemitteilungen-details/mega-radio-wird-zum-1-maerz-2019-in-berlin-abgeschaltet> RT DE.

naheliegt, bleibt an dieser Stelle offen, ob die entsprechende Geltung des Verbots für ausländische Stellen aus dem Staatsfernegrundsatz abgeleitet ist oder nur allgemein die Unabhängigkeit der redaktionellen Berichterstattung absichern soll.

Gegen eine unmittelbare Übertragung des Staatsfernegrundsatzes auf ausländische staatliche Stellen könnte sprechen, dass ausländische staatliche Stellen ihrerseits nicht grundrechtsgebunden sind und sich auch ausländische Unternehmen mit staatlicher Beteiligung entsprechend Art. 19 Abs. 3 GG auf die Grundrechte berufen können, sofern dieses dem Wesen nach anwendbar ist.⁴⁷ Grundsätzlich können ausländische Staatsunternehmen mit Sitz in der EU und im Gegensatz zu inländischen staatlichen Stellen auch Träger von Grundrechten sein, da sie als solche nicht wie staatliche Stellen grundrechtsgebunden sind.⁴⁸

Allerdings ist unabhängig davon, ob diese Argumentation überzeugt⁴⁹, im Wege der Abwägung eine „grundrechtstypische Gefährdungslage“ für ausländische staatliche Stellen im Rahmen von Art. 5 Abs. 2 GG nicht ersichtlich, während der Schutzzweck des Gebots der Staatsferne eröffnet ist, wenn der ausländische Sachverhalt sich innerstaatlich auswirkt. Ob Vielfaltsgefährdungen vom inländischen Staat oder von ausländischen Staaten ausgehen, ist mit Blick auf das Schutzziel der Gewährleistung einer pluralistischen Rundfunkordnung irrelevant. Es gibt kein Recht auf Staatspropaganda, d.h. frei von innerstaatlicher Beeinflussung staatliche Berichterstattung aus dem Ausland über Rundfunk in Deutschland zu verbreiten. Es fehlt auch am „personellen Substrat“⁵⁰, da die Ausübung der Rundfunkfreiheit gerade Ausdruck der freien Entfaltung natürlicher Personen ist. Daran fehlt es offensichtlich, wenn hinter einer ausländischen juristischen Person staatliche Stellen stehen.⁵¹

Die Gefährdungslage für die freie Meinungsbildung, die von ausländischen staatlichen Stellen ausgehen kann, ist durchaus mit der vergleichbar, wie sie von innerstaatlichen Stellen droht. Das Risiko einer gezielten Einflussnahme auf einen freien Meinungsbildungsprozess durch ausländische staatliche Stellen mit dem Ziel einer Destabilisierung scheint derzeit sogar teilweise

47 Vattenfall-Entscheidung des BVerfG, E 143, 246, 312 ff.

48 BVerfGE 143, 246, 315.

49 Kritisch: Gersdorf: a.a.O. 46.

50 BVerfGE 21, 362, 369.

51 So auch: Gersdorf a.a.O. 47.

größer⁵². Die Liste der Beispiele, in denen ausländische staatliche Stellen über Medienbeteiligungen im Inland versuchen, die Meinungsbildung in Deutschland, zum Beispiel auch bei in Deutschland lebenden Ausländern, zu beeinflussen⁵³, belegt dies. Die Herleitung des Staatsfernegebots durch das Bundesverfassungsgericht lässt sich damit, auch wenn sie von inländischen Institutionen ausgeht, ohne Weiteres auf ausländische übertragen. Ohne eine grundsätzliche Anwendung des Staatsfernegebots auf ausländische Stellen, droht die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk eingeschränkt⁵⁴ und einseitig Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung genommen zu werden. Der Rundfunk droht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert zu werden⁵⁵. Art. 5 Abs. 2 GG verpflichtet daher den Gesetzgeber, Vorkehrungen zu treffen, die den Einfluss außerstaatlicher Stellen in vergleichbarem Umfang vermeiden.

Der Gesetzgeber hat dies insoweit einfachgesetzlich umgesetzt, als dass gemäß § 53 Abs. 3 Satz 3 MStV § 53 Abs. 3 S. 1 MStV auch entsprechend für ausländische öffentliche und staatliche Stellen gilt. Mit Blick auf den Schutzzweck des Gebots der Staatsferne muss die Entsprechensklausel derart verstanden werden, dass sie keine Senkung der Standards zu Gunsten ausländischer Beteiligungen enthält. Es ist verfassungsrechtlich geboten, im Interesse des demokratischen Prinzips den gesellschaftlichen Kommunikationsprozess von staatlichem Einfluss fernzuhalten, unabhängig davon ob er vom deutschen oder einem ausländischen Staat ausgeht. Das Wort „entsprechend“ muss dahingehend ausgelegt werden, dass die Vielfalt an ausländischen Gestaltungsmöglichkeiten abgedeckt werden soll. Demnach können etwa auch Monarchen oder Diktatoren umfasst sein, ohne dass diese explizit aufgeführt werden müssten. Es würde einen nicht aufzulösenden Wertungswiderspruch bedeuten, wenn ausländische Staaten auf Basis einer deutschen Zulassung in Deutschland Rundfunk veranstalten dürften.

52 Zum Risiko der Beeinflussung durch Desinformation ausländischer Regierungen: „Verunsicherte Öffentlichkeit Superwahljahr 2024: Sorgen in Deutschland und den USA wegen Desinformationen“, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/verunsicherte-oeffentlichkeit>.

53 So z.B.: Mega Radio SNA, vgl. <https://www.mabb.de/uber-die-mabb/presse/pressemitteilungen-details/mega-radio-wird-zum-1-maerz-2019-in-berlin-abgeschaltet> RT DE vgl. https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5004&cHash=0c9c8c9e12705fce08da37d65bc4b6cd.

54 BVerfGE, 57, 295, 319, eingehend: E 136, 9, 28 ff.

55 BVerfGE 57, 295, 323; E 73, 118, 153.

Dies würde zu dem Ergebnis führen, dass der deutsche Staat, dem eine Teilnahme am Meinungsbildungsprozess untersagt ist, hinnehmen müsste, dass ausländische - ggfs. undemokratische - Staaten Einfluss auf den inner-deutschen demokratischen Meinungsbildungsprozess nehmen. „Öffentliche Stelle“ ist dabei weit zu verstehen als jede Einrichtung in der unmittelbaren und mittelbaren Trägerschaft des Staates, die direkt oder indirekt der Allgemeinheit dient und daher dem Staat zuzurechnen ist⁵⁶. Eine solche Beschränkung der medienpolitischen Tätigkeit ausländischer Personen ist dabei ausdrücklich im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, wie in Art. 16 EMRK klargestellt wird.

V. Ausblick und Fazit

Der Gesetzgeber ist zu einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung verpflichtet, die verhindert, dass der Rundfunk dem Staat oder vergleichbaren gesellschaftlichen Gruppen mittelbar oder unmittelbar ausgeliefert ist. Er muss folglich alle Fallkonstellationen regeln, in denen die publizistische Tätigkeit der Rundfunkveranstaltung durch staatliche Einflüsse – welcher Art auch immer – gefährdet ist – seien sie mittelbar oder unmittelbar, unabhängig davon ob sie inländischen oder ausländischen Ursprungs sind.

Die einfachgesetzliche Absicherung des Gebots der Staatsferne ist aber lückenhaft.

§ 53 Abs. 3 MStV beschränkt die Inkompatibilität dem Wortlaut nach auf „Parteien“. Parteimitglieder, insbesondere solche in herausgehobener Verantwortung in einer politischen Partei, sind vom Wortlaut nicht erfasst, obwohl gerade für diese Fälle eine Gefährdungslage besteht.

Dasselbe gilt für den einschränkenden Wortlaut bezüglich der Mitglieder einer Regierung, Abgeordnete und politische Beamtinnen und Beamte – entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der auch Abgeordnete bei der Sicherstellung des Staatsfernegebots Berücksichtigung erfahren.

Zudem ist die vom Bundesverfassungsgericht im ZDF-Urteil konkretisierte Beherrschungsgrenze nur unzureichend umgesetzt. Dem Staat ist nicht nur selber untersagt, Rundfunkveranstalter zu werden, sondern auch einen beherrschenden Einfluss auf das Rundfunkprogramm zu gewinnen.

⁵⁶ vgl. BeckOK-Martini, § 53 Rdn. 37.

Während die Landesgesetzgeber diese Beschränkung für die Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten und den Landesmedienanstalten⁵⁷ umgesetzt haben, fehlt es an einer Regelung für die Aufsichtsgremien der privaten Rundfunkanbieter.

Auch mit Blick auf die Gefährdung durch ausländisch gelenkte staatliche Propaganda bietet § 53 Abs. 3 MStV nicht die erforderliche Klarheit: Es bleibt unklar, ob Schutzzweck und Regulierungsniveau im selben Umfang auf ausländische öffentliche und staatliche Stellen im Rahmen der „Entsprechensklausel“ übertragbar ist.

Ein Blick in andere Länder zeigt: Die Gefahren von staatlich gelenkter Einflussnahme und Desinformation sind real und sie nehmen zu. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist aktueller denn je und damit auch der Auftrag an den Gesetzgeber, der umfassend ist: Alle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates sind zu verhindern. Es ist deshalb jetzt der richtige Zeitpunkt für die einfachgesetzliche Nachschärfung des Gebots der Staatsferne.

57 Wegen Art. 111a BV ist in Bayern auf die staatsferne Gremienbesetzung der BLM abzustellen.

