

## Entscheidungsanmerkung

### Verfassungswidrigkeit des ZDF-Staatsvertrages

**1. Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG am Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten. Danach sind Personen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen.**

a) Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass bei der Bestellung der Mitglieder dieser Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen und dabei neben großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbänden untereinander wechselnd auch kleinere Gruppierungen Berücksichtigung finden und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden.

b) Zur Vielfaltsicherung kann der Gesetzgeber neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Angehörige der verschiedenen staatlichen Ebenen einbeziehen.

**2. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss als Ausdruck des Gebots der Vielfaltsicherung dem Gebot der Staatsferne genügen. Danach ist der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien konsequent zu begrenzen.**

a) Der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder darf insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen.

b) Für die weiteren Mitglieder ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent staatsfern auszugestalten. Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben; der Gesetzgeber hat für sie Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleisten. (Amtliche Leitsätze)

GG Art. 5 Abs. 1 S. 2

ZDF-StV §§ 21 Abs. 1, 3, 4, 6, 8, 10; 24 Abs. 1, 3

*BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11<sup>1</sup>*

### I. Einleitung

Das seit längerem mit Spannung erwartete ZDF-Urteil des *Ersten Senats* setzt die imposante Reihe gewichtiger Rundfunkentscheidungen des BVerfG fort; entsprechend der üblichen Zählung ist Karlsruhe damit bei der 14. Entscheidung angekommen. Das Urteil schließt eine lange beklagte Baulücke im Gefüge des maßgeblich verfassungsgerichtlich geprägten Rundfunkverfassungsrechts und zwar hinsichtlich der Organisation der staatsfernen, anstaltsinternen Aufsicht über den

<sup>1</sup> Die Entscheidung ist online abrufbar unter:

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/fs20140325\\_1bvf000111.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/fs20140325_1bvf000111.html);

abgedruckt in: K&R 2014, 334; DVBl. 2014, 649; JZ 2014, 560; ZUM 2014, 501; EuGRZ 2014, 351; NVwZ 2014, 867.

öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zwar sind auch die institutionell-organisatorischen Anforderungen der verfassungsrechtlichen Rundfunkgewährleistung (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) in der Rechtsprechung bereits mehrfach thematisiert worden, so auch die staatsfern zu organisierende Aufsicht über den privaten<sup>2</sup> und öffentlich-rechtlichen Rundfunk.<sup>3</sup> Die aus Vertretern gesellschaftlicher Gruppen und Verbände, von den Kirchen bis zu Arbeitgeber-, Kultur- oder Sportverbänden, zusammengesetzten Gremien – der in der Kopffzahl deutlich größere, für die Programmaufsicht zuständige Rundfunkrat (beim ZDF: Fernsehrat) und der kleinere, im Wesentlichen für die Haushalts- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zuständige Verwaltungsrat – bilden danach eine zwar nicht verfassungsrechtlich zwingende, aber doch besonders adäquate Gestaltungsform der anstaltsinternen Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Das gruppenpluralistische Aufsichtskonzept hat sich von Anbeginn an bis heute in allen deutschen Rundfunkanstalten<sup>4</sup> behauptet und stand darüber hinaus auch Pate für das Organisationsdesign der Landesmedienanstalten, die die Aufsicht über den privaten Rundfunk führen. Nicht mehr bei allen,<sup>5</sup> aber doch bei der Mehrzahl der Landesmedienanstalten ist das Hauptorgan eine vergleichbar den Rundfunkräten der Rundfunkanstalten pluralistisch zusammengesetzte Versammlung.<sup>6</sup>

Namentlich im NRW-Urteil von 1991 (sog. 6. Rundfunkentscheidung) entwickelte das BVerfG wichtige Grundsätze zur binnenpluralistischen Zusammensetzung der Aufsichtsgremien und zum Status des Gremienmitglieds<sup>7</sup>. Danach haben die Gremienmitglieder nicht die Aufgabe, Programminteressen der sie entsendenden Verbände durchzusetzen; sie sind ungeachtet des ständischen „Rekrutierungsprinzips“ (BVerfG) nicht gesellschafts-repräsentative Vertreter, sondern Treuhänder des Allgemeinwohls, daher notwendig weisungsfrei und unabhängig in ihrer Funktionsausübung. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlangt daher auch nicht eine – ohnehin nicht erreichbare – möglichst genaue Abbildung der Gesellschaft in den Gremien, wohl aber zur institutionellen Absicherung der zentralen, grundrechtlich gebotenen Aufsichtsfunktion – Sicherung der Vielfalt im Rundfunkprogramm – eine Besetzungsregelung,

<sup>2</sup> BVerfG, Urt. v. 4.11.1986 – 1 BvF 1/84, Rn. 155 (juris) = BVerfGE 73, 118 (183): „Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG schützt insoweit nicht nur vor unmittelbaren Einflüssen auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme, sondern ebenso vor einer Einflussnahme, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen könnte“.

<sup>3</sup> BVerfG, Urt. v. 5.2.1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, Rn. 497 ff. (juris) = BVerfGE 83, 238 (332 ff.).

<sup>4</sup> Siehe z.B. 14 SWR-StV (Rundfunkrat mit 74 Mitgliedern), § 20 SWR-StV (Verwaltungsrat mit 18 Mitgliedern).

<sup>5</sup> §§ 9 f. MStV Berlin-Brandenburg: siebenköpfiger Medienrat der MABB; §§ 41 f. MStV HSH: 14köpfiger Medienrat der MA HSH.

<sup>6</sup> Z.B. § 40 LMG Rhld.-Pf.: Versammlung der Landeszentrale für Medien und Kommunikation (LMK) mit 40 Mitgliedern.

<sup>7</sup> BVerfG, Urt. v. 5.2.1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, Rn. 497 ff. (juris) = BVerfGE 83, 238 (332 ff.); siehe dazu auch *Cornils*, ZevKR 54 (2009), 417 (428 ff.).

die dafür sorgt, dass die wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte und Strömungen dort eine Stimme haben, insbesondere aber keine „grobe Verzerrung“ der Kräfteverhältnisse in den Räten eintritt.<sup>8</sup>

Umstritten – und in der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur unterbelichtet<sup>9</sup> – blieb vor diesem Hintergrund stets die Legitimation staatlicher Vertreter in den Gremien. Schon in der 1. Rundfunkentscheidung von 1961 hatte das BVerfG eher beiläufig ausgesprochen: „Art. 5 GG hindert nicht, dass auch Vertretern des Staates in den Organen des ‚neutralisierten‘ Trägers der Veranstaltungen ein angemessener Anteil eingeräumt wird.“<sup>10</sup> Damit schien jedoch nur klar, dass das BVerfG offenbar kein Konzept möglichst staatsfreier Aufsichtsgremien zugrunde legt, nicht aber wie hoch der Anteil von Vertretern der Parlamente, Regierungen oder auch der politischen Parteien sein darf. Als gesicherte Schranke zulässigen Staatseinflusses konnte allein das Verbot einer Beherrschung des Rundfunks durch den Staat (Gebot der Staatsferne des Rundfunks zumindest als Beherrschungsverbot) gelten, wobei auch insofern die Übersetzung in zahlenmäßige Höchstgrenzen einer Beteiligung (Drittelquorum, 50 %-Schwelle o.ä.) durchaus umstritten war; dies vor allem deswegen, weil die „Bank“ der staatlichen oder von Parteien entsandten Vertreter nicht homogen nur von der Regierung eines Landes oder einer politischen Partei bestimmt, sondern – bei Mehrländeranstalten (NDR, MDR, RBB, SWR, ZDF) – föderal sowie – auch bei Einländeranstalten (WDR, BR, HR, SR, RB) – auch parteipolitisch „gebrochen“ ist, daher aber nicht ohne weiteres als monolithischer Machblock und -faktor erscheint. Tatsächlich sehen alle Rundfunkgesetze der Länder für die verschiedenen Landesrundfunkanstalten sowie das Bundesgesetz über die Deutsche Welle in größerem oder kleinerem Umfang die Entsendung von Staats- und Parteivertretern in die Aufsichtsgremien vor. Seit langem ist diese „Durchsetzung“ der Gremien mit Staats- und Parteivertretern Gegenstand der Kritik gewesen.<sup>11</sup> Nicht allein über ihre unmittelbare zahlenmäßige Stärke, sondern auch über ihren teilweise schwer fassbaren gleichsam fraktionsbildenden Einfluss in den parteipolitisch ausgerichteten „Freundeskreisen“ gelang es der „Politik“, in den Anstalten eine von vielen für untragbar gehaltene machtvolle Stellung zu behaupten, vor allem bei den Wahlen des Spitzenpersonals (Intendant, Direktoren). Namentlich die Besetzungsregelung für die Gremi-

en des ZDF im ZDF-Staatsvertrag wurde wegen der hier besonders hohen Staats- und Parteienquote<sup>12</sup> sowie der daneben noch bestehenden Bestimmungsrechte der Ministerpräsidenten bei der Auswahl der gesellschaftlichen Vertreter<sup>13</sup> verbreitet für verfassungswidrig gehalten.<sup>14</sup> Aber erst der Wirbel um die – offenkundig politisch motivierte – Nichtverlängerung des Vertrages des damaligen Chefredakteurs *Brender* im Verwaltungsrat im Jahr 2009<sup>15</sup> setzte schließlich eine Entwicklung im Gang, die am Ende zu Normenkontrollanträgen zweier Länder – Rheinland-Pfalz und Hamburg – führte, so dass das BVerfG Gelegenheit erhielt, über die Vereinbarkeit der inkriminierten Vorschriften, insbesondere der die § 21 (Fernsehrat) und § 24 (Verwaltungsrat) ZDF-StV umsetzenden landesrechtlichen Bestimmungen, zu entscheiden. Der *Erste Senat* hat diese Vorschriften im Wesentlichen antragsgemäß für mit der Verfassung unvereinbar, sie allerdings übergangsweise bis zu der erforderlichen Neuregelung, längstens bis zum 30.6.2015, für weiterhin anwendbar erklärt.

## II. Entscheidungsgründe

Das BVerfG beschränkt sich in seiner Kritik an den eingerissenen Zuständen in der Anstaltsorganisation nicht auf das Problem zahlenmäßiger Stärke der Staatsvertreter, auch überhaupt nicht nur auf das Thema der Staatsferne, sondern greift in seinen Aufräumarbeiten weiter aus. Insbesondere handeln die Entscheidungsgründe keineswegs nur vom ZDF, sondern errichten sie vielmehr allgemeine, für alle öffentlich-rechtlichen Anstalten geltende Grundsätze. Diese befassen sich nicht

<sup>12</sup> Der ZDF-Fernsehrat besteht aus 77 Mitgliedern. 16 werden von den Landesregierungen bestellt, drei von der Bundesregierung, zwölf von den politischen Parteien, drei von den kommunalen Spitzenverbänden; die aus der Addition dieser Mitglieder (34) errechnete Staatsquote beträgt somit ca. 44 %. Der ZDF-Verwaltungsrat hat 14 Mitglieder, davon fünf von den Landesregierungen und ein von der Bundesregierung ernannter Vertreter; acht Mitglieder werden mit Dreifünftelmehrheit vom Fernsehrat gewählt.

<sup>13</sup> § 21 Abs. 3 ZDF-StV: Berufung der Verbandsvertreter (mit Ausnahme der Kirchenvertreter) durch die Ministerpräsidenten aus von den Verbänden eingereichten Dreier-Personalvorschlägen; § 21 Abs. 4: Berufung von 16 Mitgliedern durch die Ministerpräsidenten aus gesellschaftlichen Bereichen gem. § 21 Abs. 1 lit. r ZDF-StV (z.B.: Bereiche des Erziehungs- und Bildungswesens, der Wissenschaft, Kunst usw.).

<sup>14</sup> *Hahn*, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 174 ff. m.w.N.; *Huber*, in: *Detterbeck/Rozek/v. Coelln* (Hrsg.), FS Bethge, 2009, S. 497 (509); *Schadrowski/Stumpf*, AfP 2012, 417 (419 f.); *Kühling*, in: *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), Informations- und Medienrecht, 2014, Art. 5 GG Rn. 87; im Zusammenhang der *Brender-Affäre Dörr*, K&R 2009, 555; anders („Grenzen [...] unter Berücksichtigung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in der Frage der inneren Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch gewahrt“) *Degenhart*, NVwZ 2010, 877 (880).

<sup>15</sup> Dazu etwa *Degenhart*, K&R 2010, 8; zu etwaigen verfassungsrechtlichen Kompetenzausübungsschranken des Verwaltungsrats *Hain/Ferreau*, K&R 2009, 692.

<sup>8</sup> BVerfG, Urt. v. 5.2.1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, Rn. 504 (juris) = BVerfGE 83, 238 (335).

<sup>9</sup> Auch die Entscheidungen zum niedersächsischen Landesrundfunkgesetz, BVerfG, Urt. v. 4.11.1986 – 1 BvF 1/84, Rn. 116 (juris) = BVerfGE 73, 118 (165), und zum WDR-Gesetz BVerfG, Urt. v. 5.2.1991 – 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, Rn. 492 ff. (juris) = BVerfGE 83, 238 (330), brachten insoweit keine wirkliche Klarstellung.

<sup>10</sup> BVerfG, Urt. v. 28.2.1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, Rn. 187 (juris) = BVerfGE 12, 205 (263).

<sup>11</sup> Statt vieler *Schmitt Glaeser*, JöR 50 (2002), 169 (180 ff.); *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4/1, 2006, S. 1709; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 5 I, II Rn. 261.

nur mit der Wahrung der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne des Rundfunks, sondern auch mit der Stärkung des Konstruktionsprinzips des Binnenpluralismus („Gruppenrundfunk“) schlechthin.<sup>16</sup>

### 1. Grundlagen

Das Urteil baut seine konkreteren Ableitungen zu den einzelnen Fragen der Gremienzusammensetzung auf Grundsatzklärungen auf, die an die im NRW-Urteil getroffenen Aussagen zum organisatorischen Binnenpluralismus anschließen, aber doch unverkennbar darüber hinausgehen. An den Anfang stellt der *Senat* auch in dieser Entscheidung – wie wohl in allen Rundfunkurteilen – ein Bekenntnis zur fortdauernden Bedeutung und verfassungsrechtlichen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nunmehr auch unter den Bedingungen der digitalen Revolution.<sup>17</sup>

Hinsichtlich der Rolle des Staates im Rundfunk entnimmt der *Senat* – in deutlichem Kontrast zu dem insoweit strengeren Sondervotum des Richters *Andreas Paulus*<sup>18</sup> – der Rundfunkgewährleistung ein Gebot der *Staatsferne*, nicht der *Staatsfreiheit*: Die Senatsmehrheit fordert eine Begrenzung des Staats- und Parteeinflusses, nicht aber einen Zustand möglichst weitgehender Abwesenheit von staatlichen Amtsträgern oder Parteivertretern in den Aufsichtsgremien, bleibt also in der Traditionslinie des 1. Rundfunkurteils. Tragend dafür ist indessen nicht die – an sich richtige – Einsicht, dass der Rundfunk ohnehin nicht völlig staatsfrei zu denken ist, vielmehr vor allem die staatlichen Gesetzgeber gerade umgekehrt durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG in eine anspruchsvolle „Strukturverantwortung“ für die Gewährleistung eines vielfältigen und ausgewogenen Rundfunkprogramms genommen werden:<sup>19</sup> Die Verfassung gebietet in der Tat – wenn man dem BVerfG folgt – eine intensive rechtliche, also staatliche Regulierung des Rundfunks, der nicht einfach sich selbst und den Marktkräften überlassen bleiben darf. Bei der Mitwirkung in den Gremien geht es jedoch um etwas anderes, nämlich darum, dass auch die Staats- und Parteienvertreter wie diejenigen der gesellschaftlichen Verbände zur Erfüllung der treuhänderischen Vielfaltssicherungsfunktion in den Aufsichtsgremien beitragen können. Die staatsentsandten Rundfunk- und Verwaltungsratsmitglieder treten in ihrer Aufsichtsfunktion gerade nicht mit spezifisch hoheitlichen Befugnissen in ihrer staatlichen Funktion in Erscheinung, sondern nur – in prinzipiell gleicher Rolle wie die Verbandsvertreter – als Wächter über

die Vielfalt, insbesondere mit Blick auf Inhalte und Meinungen, die nicht ohnehin schon eine verbandlich organisierte „Vertretung“ in den Gremien haben. Deswegen ist, auf die Rundfunkgremien bezogen, die *Staatsferne* auch keine abwehrrechtliche Grundrechtsschutzwirkung spezifisch gegen den Staat, sondern nur ein Unterfall des ebenso auch gegen eine einseitige Dominanz gesellschaftlicher Gruppen wirkenden Vielfaltssicherungsgebots als des zentralen objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalts der Rundfunkfreiheit.<sup>20</sup> Sie drängt damit positiv auf eine möglichst pluralistische Programmgestaltung und entsprechende organisatorische Sicherungen und verbürgt negativ ein Verbot politischer Instrumentalisierung des Rundfunks.<sup>21</sup> Aus dieser Sicht ist der Staat (und sind die Parteien) einerseits Gefährder der Vielfalt, andererseits aber bei Einhaltung eines richtigen Maßes ihrer Mitwirkung auch wiederum Hüter der Vielfalt im binnenpluralistischen Spektrum der organisierten Programmaufsicht – nicht anders als andere, „gesellschaftliche“ Akteure.

Auch aus dieser gleichsam *staatsunspezifischen* Sicht auf die Funktionsbedingungen gelingender binnenpluralistischer Vielfaltssicherung erscheint es allerdings zwingend, die Beteiligung von bestimmten – insbesondere auch „staatlichen“ oder parteipolitischen – Interessen zurechenbaren Mitgliedern in den Gremien zahlenmäßig zu begrenzen. Erlangten einzelnen Kräfte und Lager – namentlich die auf Erwerb staatlicher Macht im politischen Wettbewerb der Parteien zielende Politik – in den Gremien dominante Einflusspositionen, schlug die – durchaus positiv bewertete – vielfaltssichernde Mitwirkung der Vertreter dieser Gruppen in eine Gefährdung der Vielfalt um und wäre das Konzept der sich wechselseitig domestizierenden Vielfaltskontrolleure im Kern ausgehebelt. Aus dieser Einsicht entwickelt das BVerfG sechs spezifizierte Anforderungen an eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Gremienzusammensetzung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk – keineswegs nur beim ZDF. Diese Vorgaben zielen nur zum Teil auf die Regelung der Mitwirkung von Gremienmitgliedern, die vom Staat oder politischen Parteien entsandt werden („Staatsbank“), erfassen im Übrigen aber (auch) die Benennung und Rolle der Verbandsvertreter; auch hier wird also der über das engere Thema der *Staatsferne* hinausreichende Reformansatz des Urteils sichtbar.

<sup>16</sup> Siehe dazu ausführlicher meine Besprechung des Urteils *Cornils*, K&R 2014, 386.

<sup>17</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 34 (juris); ausführlicher dazu aber auch schon BVerfG, Urt. v. 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 = BVerfGE 119, 181 (214 ff. – Zweites Gebührenurteil).

<sup>18</sup> Sondervotum *Paulus*, BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 119 (juris).

<sup>19</sup> So aber BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 40 ff. (juris); kritisch zu dieser vom BVerfG offenbar unterstützend gemeinten Begründung der Staatsbeteiligung in den Gremien *Cornils*, K&R 2014, 386 (389 f.).

<sup>20</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 39 (juris): „Ausfluss aus dem Gebot der Vielfaltssicherung“, Rn. 54: „Das Gebot der *Staatsferne* knüpft nicht an die grundsätzliche Unterscheidung zwischen privater Freiheit und staatlicher Bindungen an“.

<sup>21</sup> Die beiden in der Begründung nebeneinander gestellten Gehalte der Pluralitätssicherung und des Verbots politischer Instrumentalisierung sind in diesem Sinne wohl tatsächlich eng miteinander verschränkt. Das Instrumentalisierungsverbot erscheint als Bekräftigung eines negativen Teilaspekts des allgemeineren Pluralismusprinzips: Ein politisch (oder eben auch sonst wie) instrumentalisierter Rundfunk ist eben kein offener, pluralistischer Rundfunk mehr.

## 2. Sechs verfassungsrechtliche Vorgaben

### a) „Staatsbank“: Drittschwelle

Das BVerfG leitet aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dezisionistisch eine Obergrenze von einem Drittel von dem Staat zurechenbaren Mitgliedern in beiden Gremien – Rundfunk- und Verwaltungsrat – ab. Jedem Mitglied der „Staatsbank“ sollen jedenfalls zwei staatsferne Mitglieder gegenüber stehen.<sup>22</sup> Natürlich sind quantitative Grenzfestlegungen als Ableitung aus grundrechtlichen Schutzwirkungen immer angreifbar. Und vor allem beim Verwaltungsrat hätten sich auch andere Wege einer Eindämmung des Staatseinflusses auf das Rundfunkprogramm denken lassen, insbesondere die weitgehende Eingrenzung unmittelbar oder mittelbar programmrelevanter Befugnisse – freilich um den Preis dann erheblicher Funktionseinbußen des Organs Verwaltungsrats. Die auf alle Organe, im Übrigen auch auf die praktisch wichtigen Ausschüsse in den Gremien bezogene Drittschwelle hat aber doch immerhin den Vorteil der Rechtssicherheit und Eindeutigkeit für sich – von Grenzfragen der Zurechnung von Mitgliedern zur „Staatsbank“ abgesehen. Sie ist auch eine seit langem diskutierte,<sup>23</sup> insofern nicht überraschende, insgesamt plausible Grenzbestimmung, die sich zudem auch auf das Vorbild des Art. 111a Abs. 2 S. 3 der bayerischen Landesverfassung stützen kann.

### b) Zurechnung zur „Staatsbank“

Für die Identifikation der der Staatsbank zuzurechnenden Mitglieder legt das BVerfG eine „funktionale Betrachtungsweise“ zugrunde. Maßgeblich ist danach, „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.“<sup>24</sup> Nicht jeder Staatsdiener ist erfasst, wohl aber 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.“<sup>25</sup> Das sind dem BVerfG zufolge jedenfalls Regierungsmitglieder, Abgeordnete, politische Beamte, Wahlbeamte in Leitungsfunktion, insbesondere Bürgermeister und Landräte. Funktionsträger von Hochschulen, aus der Richterschaft und der funktionalen Selbstverwaltung gehören hingegen nicht dazu, weil sie typischerweise nur einen gegenständlich begrenzten Aufgabenbereich haben und nicht im politischen Wettbewerb stehen. Wohl aber führt die funktionale Betrachtungsweise zur Einberechnung der von politischen Parteien entsandten Mitglieder, insofern Parteien schon be-

griffsnotwendig auf die Erlangung staatlicher Macht gerichtet sind.<sup>26</sup>

### c) Gebot „vielfältiger Brechung“

Das BVerfG begnügt sich nicht mit der Einführung von Beteiligungsobergrenzen, trachtet vielmehr auch nach qualitativer Belebung der Binnenpluralität der Aufsichtsgremien – sowohl in der Staats- als auch in der Gesellschafts- (oder: Verbände-)Bank. Was die Staatsbank angeht, ließe sich ohne solche Sicherung interner Heterogenität auch wohl schon kaum die Drittschwelle als immerhin recht großzügige Abmessung maximaler Gruppenstärke halten. Als gleichgerichtete Einheit begriffen wäre ein solcher Block um ein Vielfaches gewichtiger als alle anderen „Vertretungen“ gesellschaftlicher Kräfte und damit allemal problematisch. Erst die – rechtlich zu sichernde – „Brechung“ des Staats- und Parteinflusses<sup>27</sup> macht die immer noch stattliche Beteiligung staatlicher und staatsnaher Mitglieder erträglich – dann aber auch fast unausweichlich: „Möglichst vielfältige“ Abbildung der parteipolitischen und föderalen Strömungen unter Einschluss gerade auch der kleineren Parteien, dazu womöglich auch noch unterschiedlicher funktionaler Ebenen der Staatsgewalt (Bund, Länder, Kommunen: „funktionale Brechung“) – und das ist es, was das BVerfG nunmehr fordert<sup>28</sup> – ist ohne eine erhebliche Anzahl von Mitgliedern eben nicht zu haben. Die auf den ersten Blick irritierende Großzügigkeit der Senatsmehrheit erscheint daher auch den zweiten Blick doch auch wieder als Konsequenz der eigenen Konzeption möglichst ausgefächerter und insofern optimierter organisatorischer Vielfalt. Gerade in dieser Hinsicht der Perfektionierung und Optimierung des Binnenpluralismus geht der *Senat* indessen deutlich über die viel bescheideneren Rahmensetzungen des NRW-Urteils von 1991 (Grenze „grober Verzerrung“) hinaus.

Freilich hängen die Realisierungschancen des Brechungsgebots entscheidend von der Gesamtgröße des Gremiums ab: Ein kleiner Rundfunkrat bietet im Korsett der Drittschwelle schlicht keine Manövriermasse für vielfältige Brechungen der Staatsbank. Gerade hinsichtlich der Dimensionierung der Räte gewährt das BVerfG dem Gesetzgeber aber einen Spielraum, der als solcher nicht weiter verfassungsrechtlich eingegrenzt wird.<sup>29</sup> Damit liegt es in der Hand des Gesetzgebers, die entscheidende Ausgangsgröße für die relative Schärfe der Forderung nach pluraler Brechung selbst zu setzen. Das Optimierungsgebot möglichst vielfältiger Brechung greift immer nur

<sup>22</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 55 (juris).

<sup>23</sup> Degenhart, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 773: „dürfte sachgerecht sein“.

<sup>24</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 58 (juris).

<sup>25</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 59 (juris).

<sup>26</sup> So auch schon Degenhart (Fn. 23), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 773; siehe zur „Staatsnähe“ der Parteien aus rundfunkverfassungsrechtlicher Sicht auch BVerfGE 121, 30 – Beteiligung politischer Parteien an Rundfunkunternehmen; krit. dazu Cornils, ZJS 2009, 465.

<sup>27</sup> Zum Brechungsargument schon BayVerfGH NJW 1990, 311 (313); ThürVerfGH, Urt. v. 19.6.1998 – VerfGH 10/96, Rn. 90 ff. (juris); Radeck, in: Flechsig (Hrsg.), SWR-Staatsvertrag, 1997, § 14 Rn. 14.

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 62 (juris).

<sup>29</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 63 (juris).

relativ auf die Rahmenbedingung der Größe des Gremiums, unterliegt gerade insoweit aber der Gestaltungsmacht des Gesetzgebers; darin mag man eine Schwachstelle des bundesverfassungsgerichtlichen Entwurfs sehen. Die jüngst bekannt gewordenen Überlegungen zur Verkleinerung des ZDF-Fernsehrats auf nur noch 60 Mitglieder machen von dieser Option denn auch ziemlich ungerührt Gebrauch. „Viel Raum für kleine Parteien bleibt da nicht“<sup>30</sup> – damit aber eben auch nicht für das ambitionierte Brechungskonzept des BVerfG.

*d) Staatsferne und dynamisierter Pluralismus in der „Gesellschaftsbank“*

Zentrale Bedeutung haben im ZDF-Urteil die nunmehr aufgestellten Grundsätze zur Sicherung der Staatsferne und Binnenpluralität der von den Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen entsandten Mitglieder. Insoweit geht es im genaueren um drei Forderungen:

Das Staatsfernegebot verlangt zunächst, dass sich „die Exekutive“ – die Beschränkung auf diese Staatsfunktion ist bemerkenswert – jeglicher bestimmenden Einflussnahme auf die Auswahl der Mitglieder der Gesellschaftsbank enthält.<sup>31</sup> Sonst fänden die Staatsvertreter hier – wie in der Vergangenheit vielfach zu beobachten – gleichsam natürliche Verbündete. Die eigenartigen, so allerdings im Vergleich mit den anderen Anstalten auch einzigartigen Auswahlrechte der Ministerpräsidenten im ZDF-StV konnten daher vor der Verfassung keinen Bestand haben. In voller Schärfe – Unvereinbarkeit mit der Verfassung – hat das BVerfG diesen Schluss freilich nur für die Regelung des § 21 Abs. 1 lit. r ZDF-StV gezogen, also für das Benennungsrecht der Länderregierungschefs hinsichtlich der Mitglieder aus den „gesellschaftlichen Bereichen“.<sup>32</sup> Für das Auswahlrecht der Ministerpräsidenten aus den Dreivorschlägen der gesellschaftlichen Verbände hält das BVerfG hingegen immerhin noch eine verfassungskonforme Auslegung für möglich: Eine solche Auswahl darf nur, aber immerhin aus „besonderem rechtlichem Grund“ von der Reihung des Vorschlags abweichen.<sup>33</sup>

Vergleichbare, aus der Staatsferne motivierte Schutzzwecke verfolgen die nunmehr recht streng, strenger als in jedem existierenden Anstaltsgesetz formulierten Inkompatibilitätsanforderungen: Danach ist von Verfassungs wegen vorzusehen, dass die von den entsendeberechtigten Stellen entsandten Mitglieder kein Staatsamt im Sinne der Zurechnungskriterien für die Staatsbank (s.o.) bekleiden, darüber hinaus aber auch nicht in herausgehobener Funktion für eine politische Partei

Verantwortung tragen.<sup>34</sup> Das BVerfG hält dem Gesetzgeber Definitionsspielraum in der Frage offen, welche Partei-ämter unter diese Formel fallen, gibt aber zu erkennen, dass die Grenze etwa auf der „Kreis- oder Bezirksebene“ gezogen werden könne.<sup>35</sup> Die Gefahr der „Unterwanderung“ der Gesellschaftsbank mit ehemaligen Amtsträgern, verdienten Ex-Ministern, Staatssekretären, hohen Parteifunktionären usw. lässt sich mit auf die aktuelle Amtsträgerschaft bezogenen Inkompatibilitäten naturgemäß nicht bändigen; insoweit bringt das BVerfG die Möglichkeit weitergehender gesetzlicher Vorkehrungen, etwa von Karenz-Vorschriften ins Spiel, ohne sie aber verbindlich vorzugeben.

Reformbedarf für fast alle Rundfunkanstalten – mit wahrscheinlicher Ausnahme des MDR, der ein den Vorstellungen des BVerfG wohl entsprechendes Konzept schon verwirklicht hat (§ 19 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Nr. 16 MDR-StV) – wirft die dritte Vorgabe an die Ausgestaltung der Gesellschaftsbank auf. Hier geht es nicht mehr um die Staatsferne, sondern um die optimierte wirklichkeitsadäquate Vielfaltsrepräsentation.<sup>36</sup> Die schon bei der Staatsbank sichtbar gewordene Schärfung der Binnenpluralismus-Maßstäbe schlägt jetzt auch auf die Gesellschaftsbank durch: „Die gesetzlichen Regelungen zur Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder müssen sich an dem Ziel der Vielfaltsicherung ausrichten. Hierbei ist den Gefahren einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven und einer Versteinerung der Zusammensetzung der Gremien entgegenzuwirken.“<sup>37</sup> Hieraus leitet das BVerfG einen Auftrag an den Gesetzgeber ab, eine geeignete Form der Dynamisierung hinsichtlich der Bestimmung der entsendeberechtigten Verbände oder sonstigen Vertreter der Zivilgesellschaft vorzusehen. Es dürfen nicht immer dieselben etablierten Großverbände im Rundfunk das Sagen haben. Die „Vertretung der Gesellschaft“ darf nicht zum Kartell einiger Meinungsführer erstarren, muss vielmehr auch für andere und neue Stimmen offen und aufnahmefähig gehalten werden. Wie das umzusetzen ist, steht verfassungsrechtlich auch nach dem 25.3.2014 nicht fest. Der *Senat* nennt wohl mit Blick auf die genannte Regelung im MDR-StV beispielhaft die Möglichkeit eines Bewerbungsverfahrens um Entsenderechte, verpflichtet den Rundfunkgesetzgeber aber nicht auf dieses Modell. Überhaupt ist zweifelhaft, wie scharfkantig und justitiabel diese Dynamisierungsanforderung wirklich gemeint ist: Die nun zu beobachtende Verfeinerung der Pluralisierungsanforderungen passt auch hier (wie schon bei den Brechungspostulaten zur Staatsbank) nicht recht zu der doch gerade nicht auf einer Vorstel-

<sup>30</sup> Ehrenberg/Huber, Tagesspiegel vom 13.6.2014, <http://www.tagesspiegel.de/medien/politische-einflussnahme-beim-umbau-des-zdf-fernsehrates-sollen-spd-und-cdu-nicht-unter-sich-sein/10041348.html>.

<sup>31</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 66 (juris).

<sup>32</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 94 f. (juris).

<sup>33</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 93 (juris).

<sup>34</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 75 ff. (juris).

<sup>35</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 79 (juris).

<sup>36</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 69 (juris): „Die institutionelle Ausgestaltung muss darauf abzielen, dass die Mitglieder möglichst verschiedenartige Sichtweisen, Erfahrungen und Wirklichkeitsdeutungen in den Rundfunkanstalten einbringen können und damit ein facettenreiches Bild des Gemeinwesens ergeben“.

<sup>37</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 72 (juris).

lung möglichst exakter Interessenvertretung beruhenden, vielmehr nur die Vermeidung grober Einseitigkeiten fordernden Leitidee für die Zusammensetzung der „Aufsicht der Gesellschaft“ über den Rundfunk.<sup>38</sup> Sie lässt sich überdies auch hier wieder mit einer Verkürzung der Kopffzahl der Gremien per Federstrich des Gesetzgebers weitgehend aushebeln: Bei nur wenigen Ratssitzen ist für eine rotierende Durchmischung und programmbelebende „bunte Vögel“ in den Räten einfach kaum Spielraum.

#### e) Sicherung der persönlichen Unabhängigkeit

Die fünfte Forderung des BVerfG zielt auf die Stärkung der persönlichen Unabhängigkeit der Gremienmitglieder, insbesondere auch auf die Ertüchtigung ihrer Widerstandsfähigkeit gegen die Anfechtungen parteipolitischer Vereinnahmung. Daher gilt nun: „Für alle Mitglieder der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – sowohl die staatlichen und staatsnahen als auch die staatsfernen Mitglieder – bedarf es einer hinreichenden Absicherung ihrer persönlichen Rechtsstellung zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung.“<sup>39</sup> Konkret bedeutet dies, dass das in den Rundfunkgesetzen regelmäßig vorgesehene Abberufungsrecht der entsendungsberechtigten Stellen auf eine Abberufung aus wichtigem Grund beschränkt werden muss – eine Einschränkung, die zwar die meisten anderen Anstaltsgesetze, nicht aber der ZDF-StV bisher vorsehen. Das BVerfG definiert nicht, was „wichtige Gründe“ sind, lässt aber erkennen, dass ein Ausscheiden des Vertreters aus dem entsendungsberechtigten Verband<sup>40</sup> verfassungsrechtlich jedenfalls akzeptabel ist. Zudem findet sich im Urteil ein Hinweis darauf, dass die Gesetzgeber es insoweit auch bei einer generalklauselartigen Bedingung – eben dem „wichtigen Grund“ – belassen können.<sup>41</sup>

#### f) Transparenz

Schließlich mahnt das BVerfG mehr Transparenz in den Gremien<sup>42</sup> an. Diese Forderung reagiert auf die in der Praxis sichtbar gewordene Undurchsichtigkeit der Auswahl-, Gruppenbildungs- und Aushandlungsprozesse in den Rundfunkanstalten. Das Licht der Öffentlichkeit kann dafür sorgen, dass

das Geflecht informeller Bündnisse und Absprachen – meist unter Führung machtbewusster oder integrationsstarker Politiker – weniger gut gedeiht. So, das ist jedenfalls die Hoffnung des BVerfG, sekundiert Transparenz auch der Unabhängigkeit der Gremiumsmitglieder, stärkt deren Selbst- und Rollenbewusstsein als unabhängige Vielfaltswächter.

Freilich übersieht das BVerfG nicht die Erfordernisse der Vertraulichkeit und des Geheimnisschutzes, gerade bei journalistischer Arbeit (Quellenschutz, Redaktionsgeheimnis!) und im Umgang mit den Arbeitsverträgen der Mitarbeiter. Kompromisshaftes Ergebnis dieser Güterkollision ist die Forderung nur nach einem „Mindestmaß an Transparenz“ hinsichtlich der Organisationsstrukturen und Zusammensetzung, der Tagesordnung und „dem Grundsatz nach“ auch der Sitzungsprotokolle.<sup>43</sup> Sitzungsöffentlichkeit in den Gremien ist verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten; allerdings muss eine dafür oder dagegen ausfallende Entscheidung vom Gesetzgeber selbst getroffen, darf also nicht einfach auf die Ebene des Satzungsrechts oder der Geschäftsordnung abgeschoben werden.

### III. Ausblick

Das 14. Rundfunkurteil beantwortet nicht alle Fragen zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Gremienzusammensetzung in den öffentlich-rechtlichen Anstalten, wirft in seinen unschärferen Passagen sogar eher neue Fragen auf, die in tastendem und zunächst durchaus experimentellem Zugriff der nunmehr zur Novellierung aufgerufenen Gesetzgeber einer Lösung näher gebracht werden müssen, etwa hinsichtlich der Bewältigung der Forderungen nach mehr Dynamik bei den Entsenderechten und mehr Transparenz. Dass das BVerfG in verschiedenen Zusammenhängen des Urteils gesetzvertretend-definitive Festlegungen vermieden, den Ball vielmehr an den Gesetzgeber zurückgegeben und diesen seiner verbleibenden Gestaltungsspielräume versichert hat, ist grundsätzlich eine gute Eigenschaft der Entscheidung. Irgendetwas sollte auch im Bereich des Rundfunks noch demokratisch zu entscheiden und nicht schon aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bis ins Letzte vorentschieden sein. Das gilt gerade auch für das genuin politische Rundfunkorganisationsrecht. Insofern wahrt das Urteil eine vernünftige Balance zwischen verfassungsgerichtlicher Anleitung und gesetzgeberischem Gestaltungsmandat, auch wenn die damit verbundenen Grauzonen an den Spielraumgrenzen Stoff für juristische Diskussionen liefern und vielleicht auch noch einmal eine Folgeentscheidung des BVerfG zur Korrektur von Umsetzungs-Fehlversuchen in den demnächst novellierten Gesetzen herausfordern können.

Manche etwas idealistisch anmutende Reformvorstellung des BVerfG (Postulat vielfältiger Brechung, Optimierung pluraler Zusammensetzung in der Gesellschaftsbank, Transparenz) wird wohl auch in der harten Wirklichkeit der positiven Rundfunkgesetze eher nur in glanzloserer Rudimentärgestalt ankommen, ohne dass dem verfassungsrechtlich definitiv etwas entgegenzuhalten wäre: Wie schon bemerkt, hängt die eingeforderte verbesserte Binnenpluralität der Gremien we-

<sup>38</sup> Das BVerfG sieht diese Spannung selbst, wenn es postwendend nach der Formulierung der gesetzgeberischen Pflicht zur möglichst vielfältigen Abbildung der Gesellschaft auf die Aussichtslosigkeit jeder Bemühung um möglichst realitätsgerechte Repräsentation – und von da aus in den „weiten Gestaltungsspielraum“ des Gesetzgebers verweist, BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 70 f. (juris).

<sup>39</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 80 (juris).

<sup>40</sup> Darauf beschränktes Abberufungsrecht in § 15 Abs. 10 S. 1 WDR-Gesetz; § 19 Abs. 4 MDR-StV; weitergehend z.B. § 6 Abs. 2 HR-G: Ausscheiden ex lege mit Ausscheiden aus der entsendenden Organisation.

<sup>41</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 98 (juris).

<sup>42</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 78 ff. (juris).

<sup>43</sup> BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 85 (juris).

sentlich von deren Gesamtgröße ab, steht damit aber doch ein erhebliches Stück weit zur Disposition der Gesetzgeber. Und sie steht, wie gleichfalls schon angedeutet, in ihrer nunmehr gegenüber der früheren Rechtsprechung geschärften Ausprägung auch in einer gewissen Spannung zum pragmatischen Grundgedanken des organisatorischen Binnenpluralismus, dem es gerade nicht um möglichst feine und elaborierte Interessenvertretung, sondern nur um die Verhinderung grober Ungleichgewichte ging. Auch das wirft Fragen auf, wie ernst die Forderung nach möglichst viel Pluralität in der Zusammensetzung der Gremien wirklich gemeint sein kann.

Das Urteil verlangt nicht nur von den 16 an der Gemeinschaftsanstalt ZDF beteiligten Ländern binnen knapp bemessener Frist (30.6.2015) die Reparatur der für verfassungswidrig erklärten Vorschriften nach Maßgabe der nun aufgestellten Grundsätze.<sup>44</sup> Die Länder (und der Bund für das DW-Gesetz) müssen darüber hinaus auch die Staatsverträge und Gesetze über die ARD-Anstalten auf ihre Prüf- und Reformagenda setzen. Auch wenn diese Gesetze überwiegend nicht in gleichem Maße an den hinsichtlich des ZDF-StV festgestellten Mängeln kranken, erscheint es doch schon jetzt sicher, dass keine Anstaltsverfassung in jeder Hinsicht mit den Vorgaben des BVerfG vereinbar ist. Diese Differenzen betreffen teilweise die Einhaltung der Drittelschwelle (insbesondere auch in den Ausschüssen<sup>45</sup>), vor allem aber die Regelung der Inkompatibilitäten, die sich entgegen der bisherigen Praxis nunmehr auch auf höhere Parteiämter erstrecken muss, die geforderte Dynamisierung der Entsendeberechtigung sowie die in den Grundsätzen (etwa hinsichtlich der Sitzungsöffentlichkeit) vom Gesetzgeber selbst zu treffenden Regelungen hinsichtlich der Transparenz, in Einzelfällen wohl auch das Abberufungsrecht der entsendeberechtigten Stellen.

Gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG entfalten die Urteile des BVerfG Bindungswirkung auch gegenüber nicht verfahrensbeteiligten Verfassungsorganen, Gerichten und Behörden. Dies gilt nach der – freilich umstrittenen – Rechtsprechung des BVerfG auch für die tragenden Gründe der Entscheidung. Die hier referierten verfassungsrechtlichen Anforderungen, namentlich das sechsteilige Vorgabenbündel für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Gremien, sind für die Tenorierung des ZDF-Normkontrollurteils tragend und daher für die Landesgesetzgeber auch außerhalb des Verfahrensgegenstandes und der Reichweite der Gesetzeskraft (§ 31 Abs. 2 BVerfGG) des Normenkontrollurteils bindend.<sup>46</sup> Zwar bezieht

sich die Weitergeltungsanordnung mit Fristsetzung – Vollstreckungsanordnung des BVerfG – unmittelbar nur auf die Transformationsgesetze zum ZDF-StV, nicht also auf die ARD-Anstalten-Gesetze. Gleichwohl lässt sich aus dieser sehr kurzen Frist doch die Orientierung gewinnen, dass die Novellierungsarbeiten auch insoweit keine sehr lange Zeit in Anspruch nehmen dürfen: Bindung bedeutet Pflicht zur zumutbaren Beachtung der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung nach Maßgabe dessen, was der Bindungsadressat funktionell-rechtlich zu leisten imstande ist.<sup>47</sup> Was für die Gesetzgeber im Hinblick auf den schweren Problemfall ZDF – auch in zeitlicher Hinsicht – angemessen ist, kann für die anderen, eher leichteren Fälle der ARD-Anstalten kaum unangemessen sein.

*Prof. Dr. Matthias Cornils, Mainz*

<sup>44</sup> § 21 Abs. 1 ZDF-StV: Fernsehrat, Zusammensetzung, Entsenderechte; § 21 Abs. 4 ZDF-StV: Fernsehrat, Berufungsrecht der Ministerpräsidenten zu Abs. 1 lit. r; § 21 Abs. 10 S. 2 ZDF-StV: Fernsehrat, Abberufungsrecht der entsendeberechtigten Stellen; § 24 Abs. 1 ZDF-StV: Verwaltungsrat, Zusammensetzung; § 24 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 ZDF-StV: Verwaltungsrat, Abberufungsrecht der entsendeberechtigten Stellen.

<sup>45</sup> Insoweit reicht nach den Aussagen des BVerfG indessen wohl eine Regelung auf Geschäftsordnungs- oder Satzungsebene aus, BVerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 56 (juris).

<sup>46</sup> Vgl. zur Bindung nicht verfahrensbeteiligter Gesetzgeber BVerfGE 90, 60 (105).

<sup>47</sup> *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 43. Lfg. Stand: Februar 2014 § 31 Rn. 121.